

## Deel 2

# Inburgering in Vlaanderen

De efficiëntie en effectiviteit van  
het beleid geëvalueerd

Peter De Cuyper

Onderzoek in opdracht van het Agentschap voor Binnenlands  
Bestuur, de VDAB en het Departement Onderwijs



*Gepubliceerd door*

HIVA – Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (K.U.Leuven)  
Parkstraat 47 - bus 5300, B-3000 Leuven  
hiva@kuleuven.be - <http://www.hiva.be>

*Omslagontwerp:* Altera

© 2010 – HIVA-K.U.Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

ISBN 978-90-5550-470-1.  
D/2010/4718/3.

# INHOUD

<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>vii</b>
<b>Hoofdstuk 1/ Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>Hoofdstuk 2/ Onderzoeksopzet</b>	<b>3</b>
1. Onderzoeksvragen	3
2. Analytisch kader	4
3. Onderzoeksopzet	7
3.1 Macroniveau	7
3.2 Meso- en microniveau	8
3.3 Informatieverwerking	10
<b>Hoofdstuk 3/ Het bereik van het inburgeringsbeleid</b>	<b>13</b>
1. Het aantal aanmeldingen stijgt	13
2. Het bereik is nog steeds niet sluitend	15
3. Het belang van een één loket voor een groter bereik	18
3.1 Centrale en decentrale intake/één loketfunctie	19
3.2 Doorverwijzingsafspraken	19
4. Tot slot: het nieuwe boetebesluit	23
<b>Hoofdstuk 4/ Flow van het beleid</b>	<b>25</b>
1. Aanmelding, screening en trajectbepaling	25
1.1 Van aanmelding tot intake	26
1.2 Screening HVN	27

1.3 Screening VDAB	34
1.4 Trajectbepaling	38
1.5 Effectiviteit van het screeningsproces	43
2. Doorgeleiding primaire traject	43
2.1 Doorgeleiding MO	44
2.2 NT2	44
2.3 LO	46
2.4 Opvolging door de trajectbegeleider	50
3. Effectiviteit en redenen van uitval	52
<b>Hoofdstuk 5/ Aanbod</b>	<b>55</b>
1. Flexibele trajecten	55
2. Duale en geïntegreerde trajecten	56
2.1 Duale trajecten	56
2.2 Geïntegreerde trajecten	57
3. Homogene of heterogene groepen?	58
4. Varia	59
<b>Hoofdstuk 6/ Registratie en sturing</b>	<b>61</b>
1. Sturing	61
1.1 VDAB	61
1.2 Onthaalbureaus	64
1.3 HVN	66
2. Matrix als registratie instrument	66
<b>Hoofdstuk 7/ Samenvatting en conclusies</b>	<b>69</b>
1. Onderzoekssituering	69
2. Inburgering: kerncijfers	70

---

3. Onderzoeksbevindingen en aanbevelingen	71
3.1 Bereik nieuwkomers meer sluitend, bereik oudkomers beperkt	71
3.2 Verbeterde samenwerking leidt tot betere afstemming flow en aanbod	73
3.3 Screening en trajectbepaling	75
3.4 Flow en aanbod voor inburgeraars met een 'professioneel perspectief'	76
3.5 OB als regisseur: betere opvolging en doorgeleiding	77
3.6 Participatie verhoogt, de uitval blijft gelijk	79
3.7 Aansturing en registratie: beperkte accountability	82
<b>Bibliografie</b>	<b>85</b>

---



## ***LIJST VAN AFKORTINGEN***

AMB:	Arbeidsmarktbeheer
BON:	Brussels Onthaalbureau
CBE:	Centrum voor Basiseducatie
COVAAR:	Cognitieve Vaardigheidstest
CVO:	Centrum voor Volwassenenonderwijs
HVN:	Huis Van het Nederlands
IBO:	Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming
LO:	Loopbaanoriëntatie
MO:	Maatschappelijke Oriëntatie
NK'er:	Nieuwkomer
NT2:	Nederlands als tweede taal
OB:	Onthaalbureau
OCMW:	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OK'er:	Oudkomer
TB:	Trajectbegeleider of trajectbegeleiding
UTC:	Universitair Talencentrum
VDAB:	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding





# HOOFDSTUK 1

## INLEIDING

Sinds 1 april 2004 is het Vlaamse inburgeringsdecreet van kracht. Via dit decreet wil de Vlaamse overheid aan nieuwkomers die via legale immigratie ons land binnenstromen, de eerste periode van hun verblijf een aangepast onthaal bieden. Het vooropgestelde aanbod bestaat uit een primair en secundair gedeelte. Het primaire inburgeringstraject bevat een vormingsprogramma met drie componenten: maatschappelijke oriëntatie, loopbaanoriëntatie en Nederlandse taallessen, ondersteund door trajectbegeleiding. Het primaire traject wordt afgesloten bij de overdracht van de nieuwkomer naar een reguliere voorziening (secundair traject). Sinds 2007 komen ook oudkomers in aanmerking voor dit aanbod.

De uitvoering van het beleid is in handen van verschillende actoren met telkens hun organisatorische eigenheid en bevoegde aansturende overheid: onthaalbureaus, Huizen van het Nederlands, aanbodsverstrekkers Nederlands, gemeenten, VDAB en recent ook OCMW's. Kernvraag voor deze procesevaluatie is dan ook in welke mate de verschillende uitvoerders van het inburgeringsbeleid er samen in slagen de doelstellingen van het beleid te realiseren (effectiviteit) en of ze dit op een efficiënte wijze doen. Effectiviteit definiëren we daarbij op een enge wijze, namelijk het behalen van een inburgeringsattest.<sup>1</sup> Deze vraag hebben we beantwoord via een combinatie van semigestructureerde interviews, casestudies en de analyse van monitoringsdata. De evaluatie die we in 2005 uitvoerden werd daarbij als referentiepunt gehanteerd (zie De Cuyper & Wets, 2007).

Dit rapport bevat de neerslag van de procesevaluatie en is ingedeeld in zeven hoofdstukken:

- in een tweede hoofdstuk staan we stil bij de gehanteerde onderzoeksbenadering en methodologie;
- in hoofdstuk 3 staat het bereik van het beleid centraal. Daarbij gaan we na in welke mate de beoogde doelgroep van het beleid wordt bereikt, welke impact recente beleidsmaatregelen hierop hebben en in welke mate verschillende modaliteiten in het samenwerkingsverband tussen de partnerorganisaties bijdragen tot verschillen in bereik;

---

<sup>1</sup> De vraag naar de impact van het beleid wordt beantwoord in de impactevaluatie (zie Lamberts & Pauwels, 2009).

- het vierde hoofdstuk beschrijft de flow van het beleid eens de inburgeraar zich heeft aangemeld op het onthaalbureau. Meer bepaald bekijken we hoe het proces van screening tot attestering vorm krijgt. Specifieke aandacht zal in dit hoofdstuk uitgaan naar de samenwerking tussen de betrokken organisaties en de uitval;
- in hoofdstuk 5 staat het aanbod zelf centraal. We gaan dieper in op enkele specifieke wijzigingen die sinds het decreet van 2007 in het aanbod hebben plaatsgevonden;
- de knelpunten ervaren in verband met de sturing op macroniveau staan centraal in het zesde hoofdstuk. Specifieke aandacht gaat daarbij uit naar Matrix als monitoringsinstrument;
- in de conclusies tot slot integreren we de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken en worden beleidsaanbevelingen geformuleerd.

## HOOFDSTUK 2

### ONDERZOEKSOPZET

In dit hoofdstuk gaan we vooreerst dieper in op de onderzoeksvragen. Vervolgens schetsen we het gehanteerde analytisch kader en komen het onderzoeksopzet en de onderzoeksmethodologie aan bod.

#### 1. Onderzoeksvragen

Centrale vraag in het onderzoek is in welke mate de uitvoerders (zowel uitvoerende organisaties als uitvoerende consultants) van het inburgeringsbeleid er in slagen de doelstellingen van het beleid te realiseren en of dit op een efficiënte en effectieve wijze gebeurt, gegeven het beleidskader. De vraag naar de effectiviteit wordt vrij eng ingevuld: het gaat om de mate waarin de formele doelstelling van het beleid wordt bereikt, namelijk het behalen van het inburgeringsattest. Dit betekent meteen een belangrijke afbakening van het onderzoek:

- deze evaluatie beperkt zich tot het primaire traject;
- de relatie tussen het behalen van het inburgeringsattest en de mate waarin de inburgeraar ook daadwerkelijk is ‘ingeburgerd’ valt buiten het bestek van deze evaluatie (zie impactevaluatie).

De focus in de evaluatie ligt voornamelijk op de efficiëntievraag of de wijze waarop processen worden vormgegeven om de doelstelling van het beleid te realiseren. Concreet zullen volgende algemene vragen centraal staan:

- In welke mate is het inburgeringsbeleid *effectief* in termen van bereik, onder tekende contracten en behaalde attesten?
- Is de flow van het inburgeringstraject *efficiënt* vormgegeven? Welke knelpunten kunnen hierbij eventueel worden gedetecteerd? Zijn deze gesitueerd in het beleidskader, de samenwerking tussen de uitvoerende organisaties of binnen de uitvoerende organisatie zelf? Welke impact hebben deze knelpunten op de effectiviteit van het beleid?
- Op welke wijze worden de decreetswijzigingen (2007) geïmplementeerd in de uitvoeringspraktijk? Welke impact hebben ze op de werking van zowel de individuele uitvoeringsorganisaties als het samenwerkingsverband.

Deze drie algemene vragen hebben een zeer brede scope. We hebben ze verder afgebakend aan de hand van volgende deelvragen:

- In welke mate worden de beoogde doelgroepen (nieuwkomers én oudkomers) van het inburgeringsbeleid bereikt en welke factoren kunnen dit bereik verklaren?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partners bij het vormgeving van het inburgeringsproces en dit zowel op het micro niveau als op het mesoniveau?
- Hoe zien de trajecten er inhoudelijk uit en zijn ze op maat van de nieuwkomer? Op welke wijze worden de decretales wijzigingen met betrekking tot de inhoud van de trajecten geïmplementeerd?
- Hoe groot is de uitval tijdens de trajecten? Welke verklaringen kunnen worden aangereikt voor de uitval en hoe kan deze geremedieerd worden?

## 2. Analytisch kader

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hanteren we in grote lijnen de visie en methodiek die we bij de vorige evaluatie van het decreet hanteerden (zie De Cuyper & Wets, 2007). Dit laat ons toe om verder te bouwen op bestaande kennis en om evoluties te schetsen in de efficiëntie en effectiviteit van het beleid.

In de evaluatie vertrekken we van de algemene visie dat het beleid pas zijn definitieve vorm krijgt in de uitvoeringsorganisatie en in de dagelijkse contacten van de uitvoerders met hun klanten. Ons uitgangspunt is dan ook dat het inburgeringsbeleid in grote mate afhankelijk is van hoe het beleid wordt geïnterpreteerd en geïmplementeerd in de dagdagelijkse praktijk. Anders gesteld: de efficiëntie, effectiviteit en impact van het inburgeringsbeleid is in grote mate afhankelijk van hoe het beleid wordt geïnterpreteerd, vertaald en geïmplementeerd door:

- de betrokken organisaties (meso);
- de uitvoerders van het beleid (micro).

Een dergelijke interpretatie van de werking van het beleid wordt in de literatuur geduid als een 'sociaal-constructivistisch benadering van beleid' (cf. Lipsky, 1980; van der Veen, 1990). Deze benadering kent een sterke revival sinds duidelijk wordt dat de vooropgestelde prestatiesturingsmechanismen binnen de New Public Management filosofie niet automatisch leiden tot de gewenste beleidsoutput (zie Tops, 2005; Van Thiel & Leeuw, 2003).

Vertaald naar een analytisch kader betekent de geschetste benadering dat zowel het macro-, meso- als microniveau aan bod komen in de evaluatie alsook de wisselwerking tussen deze niveaus en de impact ervan op de output/outcome. Ons analytisch kader voor de evaluatie hebben we geënt op een model ontwikkeld door Lynn (2000). Het model veronderstelt dat de outputs en outcomes van beleid

worden beïnvloed door een reeks van variabelen. In het kader van het onderzoek selecteren we:

- kenmerken van de wetgeving en de sturing op macroniveau;
- intraorganisatorische kenmerken of de organisatie-interne keuzes;
- interorganisatorische samenwerking;
- uitvoering door de contactambtenaren.

Dit model kan kortweg worden uitgedrukt als  $O=f(W, S, I, U)$ .

Waar:

- O=outcomes/ outputs;
- W=wetgeving en sturing op macroniveau;
- I=intra organisatorische kenmerken;
- S=inter-organisatorische samenwerking;
- U=uitvoering.

Dit model biedt ons een leidraad bij het onderzoeken en analyseren van de verschillende aspecten die met het inburgeringsbeleid en de uitvoering ervan op het terrein te maken hebben. In tabel 2.1 worden deze variabelen vertaald naar het inburgeringsbeleid. De verschillende dimensies ervan zullen worden meegenomen in het onderzoek. Let wel in dit onderzoek wordt de output meegenomen, de outcome valt buiten het bestek van dit onderzoek.

**Tabel 2.1** Analytisch kader

Macroniveau	Wie	Wat?
Wetgeving ( <i>W</i> ) Sturing macro niveau ( <i>W</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kabinet Onderwijs, Werk, inburgering;</li> <li>– Administratie Onderwijs, agent-schap binnenlands bestuur;</li> <li>– VDAB centraal, VMC, IPI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wetgeving, regels, protocol-len;</li> <li>– Financiering ;</li> <li>– Standaardisatie vaardighe-den;</li> <li>– Processturing;</li> <li>– Resultaatssturing;</li> <li>– Monitoring.</li> </ul>
↕		
Mesoniveau	Wie	Wat?
Inter-organ kenmerken ( <i>S</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Onthaalbureaus;</li> <li>– VDAB op AMB-regio niveau</li> <li>– HVN;</li> <li>– Netwerk: CBE, CVO, UTC, gemeenten, OCMW's...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coördinatie en organisatie van dienstverleningstructuur (intra-organisatorisch);</li> <li>– Afstemming van program-matie, afspraken i.v.m. sa-menwerking.</li> </ul>
Intra-organ kenmerken ( <i>I</i> )		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coördinatie en organisatie van dienstverleningstruc-tuur;</li> <li>– Caseloads, richtlijnen...</li> </ul>
↕		
Microniveau	Wie?	Wat?
Uitvoering ( <i>U</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Trajectbegeleiders OB;</li> <li>– Docenten MO;</li> <li>– Consulents VDAB;</li> <li>– Consulents HVN;</li> <li>– Leerkrachten NT2.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Toeleiding;</li> <li>– Intake &amp; screening;</li> <li>– Trajectbepaling;</li> <li>– Vorming: MO, NT2, LO;</li> <li>– Trajectbegeleiding;</li> <li>– Trajectopvolging ;</li> <li>– Afsluiten traject.</li> </ul>
↕		
Output-outcome		
Output/outcome ( <i>O</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Output: aanmeldingen, contracten, attesten;</li> <li>– Outcome: tewerkstelling, behaalde diploma's, mate van 'inburgering' (=impact).</li> </ul>	

### 3. Onderzoeksopzet

De aangewezen evaluatiewijze bij bovenstaande benadering is een combinatie tussen de analyse van monitoringdata en een procesevaluatie, waarbij de procesevaluatie dient om de monitoringdata te verklaren. De omschrijving van Patton (1997, p. 206) verduidelijkt de functie van de procesevaluatie: ‘process evaluation focuses on the internal dynamics and actual operations of a program in an attempt to understand its strengths and weaknesses. It asks what is happening and why. This approach takes its name from an emphasis on looking at how a product or outcome is produced rather than looking at the product itself, it is an analysis of the processes whereby a program produces the results it does.’ Het voordeel van deze benadering is dat ze door de ‘black box’ te bestuderen waar input in output wordt omgezet, concrete aanknopingspunten voor verbetering kan aanreiken zowel op het macro-, meso- als microniveau (cf. De Cuyper & Struyven, 2004a; De Cuyper & Wets, 2007).

De keuze voor procesevaluatie gecombineerd met de analyse van monitoringsdata impliceert een multimethodenbenadering. De verschillende wijzen voor dataverzameling die we hebben gehanteerd zijn: face tot face interviews, telefonische interviews, documentanalyse, observatie en analyse van administratieve data. Conform ons analytisch kader hebben we een trapsgewijze aanpak gehanteerd van macro- tot microniveau.

#### 3.1 Macroniveau

Doel van dit deel was het in kaart brengen van het institutioneel kader en de analyse van de effectiviteit van het beleid via beschikbaar cijfermateriaal.

##### *Beleidsreconstructie*

In een eerste stap hebben we het institutioneel kader in kaart gebracht. We bouwen daarbij verder op het in kaart gebrachte beleidskader in het vorige evaluatie onderzoek (zie De Cuyper & Wets, 2007). Doelstelling was voornamelijk om na te gaan welke wijzigingen zich in het beleid hebben voorgedaan en wat ermee werd beoogd. De neerslag hiervan is in deel 1 van dit onderzoek terug te vinden.

De beleidsreconstructie vond voornamelijk plaats via de analyse van bestaande documenten en een aantal aanvullende face-to-face interviews met sleutelactoren en stakeholders. Deze informatie diende onder meer als input bij de itemlijsten voor de verschillende actoren.

##### *Analyse monitoringsdata*

Een tweede stap op macroniveau was de inventarisatie en verwerking van monitoringsgegevens beschikbaar in de Kruispuntbank Inburgering (KBI). Doelstelling

van deze stap was zicht krijgen op de effectiviteit van het beleid en de uitval. Concreet gingen we na hoeveel van de nieuwkomers die zich in 2007 in een gemeente vestigden:

- zich hebben aangemeld in het onthaalbureau (bereik);
- een contract afsloten;
- hun attest haalden.

De analyse van het *bereik* van het beleid werd gemaakt op basis van CEVI gegevens en data uit de KBI. Deze data werden in de onthaalbureaus afgetoetst.

Een tweede analyse betreft de eigenlijke cohorte analyse. We gingen na hoeveel van de zich aangemelde inburgeraars in 2007 ook een contract tekenden en een attest haalden. Als afbakening van deze cohorte namen we de aanmeldingsdatum. Het gaat dus om alle personen die zich in 2007 hebben aangemeld in het onthaalbureau. De peildatum lag in december 2009. Dit betekent dus dat we voor alle nieuwkomers aangemeld in 2007 zijn nagegaan wat hun status in december 2009 is. Door de afbakening in 2007 is het mogelijk om de (mogelijke) impact van de decreetswijzigingen mee te nemen in de effectiviteitsberekening.

Uit interviews en eerste analyses bleek dat de er een vrij grote discrepantie bestond tussen het aantal contracten en het aantal screeningen VDAB in 2007. Daarom werd een bijkomende data aanvraag gedaan bij de VDAB studiedienst om na te kunnen gaan:

- hoeveel screenings er plaatsvonden in 2007;
- in welke mate inburgeraars die werden gescreend door VDAB ook daadwerkelijk doorstroomden naar LO. Daarnaast kregen we via deze data aanvraag ook zicht op de verhoudingen tussen de types adviezen.

Via deze analyses hebben we een antwoord geformuleerd op de vraag naar de effectiviteit van het beleid. Deze data zullen daarnaast ook dienen als input voor de efficiëntievraag.<sup>2</sup>

### 3.2 Meso- en microniveau

Naast het analyseren van monitoringsdata was de opzet van het onderzoek te kijken naar wat er gebeurt ‘onder de oppervlakte’ van beleidsdoelen en beleidsmonitoring. De aangewezen onderzoeksbenadering is een procesevaluatie, Swanborn (1999, p. 192) definieert dit type evaluatie als ‘onderzoek naar het uitvoeringsproces van een interventie (ic het inburgeringsbeleid)’. Volgens Swanborn (1999) is dit de meest aangewezen onderzoeksmethode voor procesevaluatie casestudieonderzoek.

---

<sup>2</sup> Voor elk van deze analyses werd telkens een bijlage gemaakt met de gehanteerde methodologie en gedetailleerde data. Het betreft dus een bijlage over het bereik, de cohorte analyse op basis van de KBI en de cohorte analyse op basis van VDAB data. Deze bijlages zijn op aanvraag beschikbaar.



We hebben geopteerd om in de cases een onderscheid te maken tussen 'breedtecases' en 'dieptecases'. De breedtecases omvatten de acht onthaalbureaus, de dieptecases omvatten een steekproef van onthaalbureaulocaties. In het breedteonderzoek focussen we op de dataverzameling op het mesoniveau, in de dieptecases streven we een verdieping na van het verkregen onderzoeksmateriaal en focussen we de dataverzameling daarnaast ook op de uitvoering op het niveau van de consultants (het microniveau).

#### *Breedtecases*

De breedtecases omvatten de acht onthaalbureaus, de acht huizen van het Nederlands en de verschillende AMB regio's van VDAB (13 + Brussel).

De dataverzameling binnen de organisaties bestond uit documentanalyse en semigestructureerde interviews met sleutelfiguren. Bij VDAB betrof dit de *aanspreekpunten* in de AMB regio, voor de huizen van het Nederlands betrof dit de coördinatoren. Bij de onthaalbureaus betrof het interviews met meerdere personen: coördinator, matrixverantwoordelijke, verantwoordelijke TB, coördinator MO, ... Er werden negentien personen bevraagd in de onthaalbureaus, acht bij de HVN en veertien bij VDAB. In totaal werden dus 41 personen bevraagd. De breedtecases hebben dan ook het grootste gewicht gekregen in het onderzoek.

Voor elk type organisatie werd een aparte itemlijst opgemaakt. Volgende topics kwamen daarbij aan bod:

- Onthaalbureau:
  - instroom nieuwkomers & oudkomers;
  - flow & samenwerking;
  - aanbod;
  - sturing;
  - varia.
- Huis van het Nederlands:
  - instroom - doorverwijzing - dispatching;
  - organisatie screening en doorverwijzing;
  - afstemming aanbod & overleg;
  - matrix;
  - varia.
- VDAB:
  - flow nieuwkomers en oudkomers;
  - samenwerking met onthaalbureau;
  - sturing;
  - varia.

Als input voor de interviews met de onthaalbureaus werden daarnaast de resultaten van de effectiviteitsanalyse gebruikt. Daarbij werd telkens stilgestaan bij verklarende factoren.

### *Dieptecases*

Oorspronkelijk bestond het opzet van het onderzoek er in om bij de breedtecases enkel de coördinator van het onthaalbureau te bevragen. In de dieptecases zouden dan de coördinatoren van de overige partners en de consultants aan bod komen. Van dit opzet werd afgeweken door ook de coördinatoren van het HVN en VDAB te bevragen. In dit opzicht werden de breedtecases ook al vrij sterk in de diepte uitgewerkt. De dieptecases zijn dan ook beperkter qua opzet.

Inhoudelijk werden op basis van de breedtecases en de eerder geformuleerde onderzoeksvragen een aantal specifieke topics weerhouden die we verder hebben onderzocht in de dieptecases. Meer bepaald zijn dit:

- de organisatie van het één loket.
- de discrepantie tussen de groei van het aantal contracten op het onthaalbureau en het aantal screenings bij VDAB;
- de oorzaken voor de minder goede registratie in Matrix;
- opvolging tijdens het traject en uitval;
- ervaren knelpunten in de uitvoering.

Concreet selecteerden we volgende cases:

- Antwerpen: in 2007 stond Antwerpen in voor ongeveer 28% van het totale aantal aanmeldingen en 30% van het aantal contracten in Vlaanderen en Brussel. Enkel al omwille van de schaalgrootte is het een evidente eerste keuze. Daarnaast speelt ook de goede samenwerking met VDAB en het effectieve één loket een rol in de keuze;
- Gent: voor Gent werd geopteerd omwille van de specifieke invulling van het onthaal én de goede samenwerking tussen de verschillende partners;
- provincie Vlaams-Brabant: voor Vlaams-Brabant werd geopteerd omwille van de enigszins afwijkende waarden op het bereik en de flow.

In de dieptecases werd telkens de onthaalbediende bevraagd, de trajectbegeleider bij het OB en VDAB consultants. In totaal betrof het veertien interviews.

### **3.3 Informatieverwerking**

De verzamelde informatie werd verwerkt en geanalyseerd met het specifiek op kwalitatieve data gerichte softwarepakket NVIVO. Dit programma laat toe om op een flexibele manier tekstfragmenten te coderen en te hercoderen. Na het coderen kunnen alle tekstfragmenten die bij één of meerdere codes horen, opgeroepen worden, terwijl de oorspronkelijke versie van de teksten bewaard blijft. Voorbeel-

den van codes zijn: 'niveau 1.1', 'samenwerking OB-VDAB', ... Door het gebruik van deze codes kunnen de data zowel per respondent als per 'code' geanalyseerd worden. NVIVO neemt het redeneren van de onderzoeker niet over, maar het vergemakkelijkt en objectiviert de analyse en zorgt voor een grotere nauwkeurigheid.



## HOOFDSTUK 3

### HET BEREIK VAN HET INBURGERINGSBELEID

Vanaf 2007 verruimde de scope van het inburgeringsbeleid sterk. Niet enkel nieuwkomers, maar ook oudkomers werden immers doelgroep van het beleid. Daarnaast werd getracht nieuwkomers beter te bereiken:

- de verplichte doelgroep werd sinds 2007 sterk uitgebreid;
- vanaf maart 2009 werden de boetes effectief voor wie zich niet tijdig aanmeldt in het onthaalbureau;
- aan inburgeraars die een inburgeringscontract ondertekenen, werd via het decreet volwassenonderwijs (BS, 15.06.2007) een vrijstelling van inschrijvingsgeld verleend voor hun cursus NT2.

Ook in de organisatie van de toeleiding veranderde één en ander. Sinds het besluit van de Vlaamse regering van 12 september 2008 betreffende het opleggen van de administratieve geldboete, werd de toeleidingstaak toevertrouwd aan de onthaalbureaus.

In welke mate leidde de verruimde scope van het inburgeringsbeleid ook tot meer instroom in de onthaalbureaus en in welke mate worden de beoogde doelgroepen van het inburgeringsbeleid ook effectief bereikt? Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk. In een eerste paragraaf gaan we dieper in op de evolutie van het aantal aanmeldingen in het onthaalbureau met focus op de oudkomers. In een tweede paragraaf gaan we na in welke mate de nieuwkomers die tot de doelgroep behoren zich hebben aangemeld in het onthaalbureau. In de derde paragraaf gaan we dieper in op de invulling van het één loket in functie van de doorverwijzing en instroom van inburgeraars. Tot slot staan we kort stil bij de impact van het nieuwe boetebesluit.

#### 1. Het aantal aanmeldingen stijgt

Sinds de inwerkingtreding van het decreet in 2007 verruimde de scope van het inburgeringsbeleid sterk: niet enkel nieuwkomers maar ook oudkomers werden doelgroep van het beleid. Daarnaast werd een veel ruimere groep *verplicht* om aan het inburgeringsprogramma te participeren. Uit tabel 3.1 blijkt dat deze wijziging

een duidelijke impact had. Het aantal aanmeldingen steeg sinds 2006 met 35,1% tot 16 738 aanmeldingen in 2007 en met meer dan 64% tot 20 411 aanmeldingen in 2008.

**Tabel 3.1** Profiel aanmeldingen<sup>3</sup>

	2004	2005	2006	2007	2008
NK'ers	6 245	11 265	12 384	13 857	15 303
OK'ers	-	-	-	1 893	3 997
Missing	-	-	-	988	966
Totaal	6 245	11 265	12 384	16 738	20 411

Bron: KBI

In tabel 3.1 zien we dat de instroom van oudkomers met ongeveer 11% van de totale instroom eerder beperkt is te noemen in 2007, in 2008 is dit een kleine 20%. Opvallend daarbij is dat het onthaalbureau BON dat in totaal nog geen 10% van het aantal aanmeldingen verwerkt, instaat voor ongeveer 25% van de oudkomers.

De eerder beperkte instroom van oudkomers staat in contrast met de vrees van de onthaalbureaus in 2007 voor een massale instroom van oudkomers. Het bereiken van oudkomers is echter niet evident: in tegenstelling tot nieuwkomers zijn ze niet op centraal bijgehouden lijsten terug te vinden op basis waarvan men ze kan contacteren. Daarom is de toeleiding vanuit partnerorganisaties van groot belang. In het decreet van 2007 werd onder meer gestipuleerd dat er in dit kader protocols van samenwerking zouden worden afgesloten met het OCMW en VDAB.

Het protocol met de OCMW's kwam er pas in 2009. Inburgeraars die inkomsten verwerven via maatschappelijke dienstverlening of leefloon staan in het decreet van 2007 nochtans vermeldt als verplichte inburgeraars. Die verplichting is echter nooit in voege getreden. Deze inburgeraars hebben echter wel recht op inburgering. In dit kader werd er op 27 februari 2009 een samenwerkingsprotocol opgesteld tussen het onthaalbureau, de VDAB en het OCMW betreffende de doorverwijzing van inburgeraars naar het onthaalbureau voor het volgen van een primair inburgeringstraject. Voor andere groepen van oudkomers zoals ouders van schoolgaande kinderen werden nog geen acties ondernemen. Er werden wel enkele pistes onderzocht, maar zonder resultaat.

Het samenwerkingsprotocol met VDAB ging wél reeds in 2007 van start. Het stipuleert dat VDAB uitkeringsgerechtigde oudkomers met nood aan MO door-

<sup>3</sup> De variabele 'oudkomer-nieuwkomer' bevatte 15 tot 20% ontbrekende waarden. We hebben er in dit kader voor geopteerd om alle missing values op deze variabele mét een INB code de waarde 'nieuwkomer' te geven.

verwijst naar het onthaalbureau. Ondanks de vrees van enkele onthaalbureaus voor een zeer grote instroom, bleef deze zeer beperkt. In totaal labelde VDAB in 2007 207 klanten als 'inwerker', in 2008 waren dit er 518. Inwerkers kunnen *potentieel* worden doorverwezen naar het onthaalbureau of het HVN. Het betekent dat er maximum 207 personen in 2007 en 518 in 2008 zijn doorverwezen naar het onthaalbureau. Dit is minder dan 3% van de totale instroom. Door VDAB coördinatoren en consultants worden volgende redenen aangegeven voor het beperkte aantal doorverwijzingen:

- de nood aan maatschappelijke oriëntatie is moeilijk in te schatten. Het grote knelpunt is dan ook dat er geen instrument werd voorzien om oudkomers te screenen op hun nood aan maatschappelijke oriëntatie. Lokaal werden wel enkele instrumenten ontwikkeld, maar deze bleken weinig adequaat;
- meer fundamenteel wordt er op gewezen dat het niet de expertise is van VDAB personen te screenen op het vlak van maatschappelijke integratie. VDAB is expert op het vlak van tewerkstelling niet op het vlak van maatschappelijk integratie;
- tot slot gaven nogal wat consultants aan dat er volgens hen bij oudkomers geen nood is aan maatschappelijke oriëntatie.

Dit laatste neemt niet weg dat in enkele regio's aan oplossingen wordt gewerkt voor de knelpunten: in één regio bestaan er plannen voor 'co-screenings' met consultants VDAB en trajectbegeleiders OB, in een andere regio worden oudkomers informeel doorverwezen, het is dan aan het onthaalbureau om te beslissen of die persoon al dan niet nood heeft aan een inburgeringstraject.

Tot slot kunnen we stellen dat het decreet met betrekking tot de oudkomers, op VDAB na, lang dode letter bleef. Op het moment van de interviews werden in de meeste regio's infosessies gegeven door het onthaalbureau aan de OCMW's. Om de instroom en samenwerking te evalueren was het dan ook nog te vroeg. Ook hier kan gevreesd worden dat door het gebrek aan een screeningsinstrument de instroom vanuit het OCMW eerder beperkt zal zijn.

## 2. Het bereik is nog steeds niet sluitend

Om de stijging van het aantal nieuwkomers naar waarde te kunnen schatten, is het noodzakelijk dit in verhouding te zien met de totale instroom van nieuwkomers in Vlaanderen. Dit is de vraag naar de mate waarin het inburgeringsbeleid sluitend is voor nieuwkomers. Met sluitend bedoelen we dat elke nieuwkomer die *mogelijk* tot de doelgroep behoort zich daadwerkelijk bij het onthaalbureau heeft aangemeld. Om dit na te gaan, hebben we volgende stappen gezet:

- berekenen netto-instroom in de gemeente. In een eerste stap werd nagegaan wat de potentiële doelgroep was voor inburgering in een bepaald jaar. Daarbij werd vertrokken van de CEVI lijsten. Om de doelgroep te bepalen was het al

dan niet verplicht zijn geen criterium: elke potentiële inburgeraar kan of moet zich immers verplicht aanmelden bij het onthaalbureau. Ook niet prioritair rechthebbenden (INB22) en personen waarvan nog niet zeker is dat ze doelgroep zijn (INB90) behoren bijgevolg tot de doelgroep. Op de CEVI lijsten staan ook minderjarige nieuwkomers en Nederlanders. Deze werden niet weerhouden. Deze groepen dienen zich immers niet aan te melden op het onthaalbureau. Op deze wijze werd de 'netto instroom' in de gemeente berekend. Het betreft dus de *eigenlijke doelgroep* van het onthaalbureau;

- deze cijfers bekeken we in verhouding met het aantal aanmeldingen in het onthaalbureau in een welbepaald jaar. In het aantal aanmeldingen werden Nederlanders en minderjarige nieuwkomers geweerd. Oudkomers zijn wel doelgroep van het beleid, maar staan niet op de CEVI lijsten, ook deze groep werd bijgevolg geweerd;
- in een derde stap werden de cijfers afgetoetst in de onthaalbureaus.

Op deze wijze werd het nettobereik berekend: dit is de verhouding tussen het aantal nieuwkomers in de gemeente die zich moet of kan aanmelden in het onthaalbureau en het aantal nieuwkomers die zich in het desbetreffende onthaalbureau is komen aanmelden. De resultaten zijn in tabel 3.2 terug te vinden.

**Tabel 3.2** Aanmeldingen per onthaalbureau per jaar: verhouding tot de instroom in de gemeente

	2005		2006		2007		2008	
	N	% cevi	N	% cevi	N	% cevi	N	% cevi
Limburg	1 173	54,6	1 258	53,8	1 714	68,5	2 135	74,6
Antwerpen	3 140	55,0	3 614	57,5	3 825	63,9	4 385	68,5
Gent*	1 376	69,5	1 138	59,6	1 382	58,4	1 598	65,6
Oost-Vlaanderen	853	38,3	917	38,5	1 212	51,0	1 378	51,8
Prov. Antwerpen	1 028	32,6	1 212	37,5	1 778	52,5	2 092	50,3
West-Vlaanderen	1 347	48,5	1 326	44,9	1 455	44,1	1 772	49,6
Vlaams-Brabant	1 149	23,6	1 422	26,2	1 736	38,8	1 591	37,4
Totaal Vlaanderen*	10 066	46,7	10 887	41,1	13 102	53,7	14 951	56,7

\* Zonder Brussel.

Bron: KBI

Het gemiddelde netto bereik in Vlaanderen is gestegen van 46,7% in 2005 tot 56,7% in 2008. Dit impliceert dat de grotere instroom in het onthaalbureau niet enkel te wijten is aan de verruiming van de doelgroep en/of de grotere instroom binnen de gemeente maar evenzeer aan het feit dat de onthaalbureaus hun doelpubliek beter bereiken.



Een eerste voor de hand liggende verklaring voor het verhogen van het bereik is de ruimere verplichting. Door het decreet van 2007 werd immers een grotere groep nieuwkomers verplicht te participeren aan het inburgeringsprogramma. In tabel 3.3 zijn we nagegaan welke impact dit heeft op het profiel van de aangemelde nieuwkomer in de Vlaams onthaalbureaus.

**Tabel 3.3** Verhouding aangemelde nieuwkomers naar recht/plicht in %\*

	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Plicht	4 142	39,5	4 407	38,0	7 685	56,2	9 013	58,0
Recht	4 974	47,4	5 584	48,1	4 746	34,7	4 690	30,2
Missing	1 373	13,1	1 623	14,0	1 243	9,1	1 837	11,8
Totaal	10 489	100,0	11 614	100,0	13 674	100,0	15 540	100,0

\* Oudkomers en de aanmeldingen binnen BON werden niet meegenomen in de analyse.

Bron: KBI

Uit bovenstaande tabel blijkt een belangrijke verschuiving van het profiel van de onthaalbureaupopulatie: zowel het aandeel als het aantal verplichten is sterk gestegen. Vooral tussen 2006 en 2007 is die stijging aanzienlijk: bijna een verdubbeling van het aantal aangemelde nieuwkomers. Ook al werden initieel geen effectieve boetes gekoppeld aan het zich niet aanmelden in het onthaalbureau, naar de verplichte nieuwkomers werd een vrij dwingende brief geschreven door de gemeente. Blijkbaar heeft dit een niet onaanzienlijke impact gehad. Opvallend is ook dat het aandeel rechthebbenden wel afnam, maar het aantal slechts in geringe mate. Mogelijk houdt dit verband met de vrijstellingen in het kader van het decreet volwassenenonderwijs, wat volgens verschillende respondenten een verhoogde instroom in het onthaalbureau met zich meebracht (vanuit het HVN dan, cf. infra).

De verplichting wordt niet als enige reden aangehaald voor het verhoogde bereik. Een bijkomende verklaring die door verschillende onthaalbureaus naar voor werd geschoven, is de bredere bekendheid van inburgering binnen de verschillende gemeenschappen. Daarnaast hebben de onthaalbureaus ook organisatorisch een grote evolutie doorgemaakt. In dit kader wordt voornamelijk gewezen op de samenwerking met het HVN. Uit vorige evaluatie bleek al dat 'Nederlands' een grote wervende kracht heeft. De algemene invoering van de centrale intake en het op kruissnelheid komen van dit systeem, het feit dat er in bijna alle regio's een één loket is met het HVN en de gemaakte en doorheen de tijd gegroeide samenwerkingsafspraken rond doorverwijzing worden daarnaast als belangrijke factoren voor een verhoogd bereik naar voor geschoven.

Naast de algemene tendens naar een groter bereik zijn ook de individuele verschillen tussen de onthaalbureaus opvallend. Deze zullen gedeeltelijk zijn toe te schrijven aan verschillen in het profiel van de nieuwkomerspopulatie. De evolutie van het bereik en zeker van de 'rangschikking' van het bereik doorheen de jaren toont echter aan dat er ook andere factoren een rol spelen. Een belangrijke factor blijft het type onthaalbureau. De stedelijke onthaalbureaus scoren merkkelijk beter dan de provinciale onthaalbureaus. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat ze een one-to-one verhouding hebben met de gemeente en ze vaak makkelijker te bereiken zijn. De hoge score van onthaalbureau Antwerpen is daarnaast te wijten aan het feit dat ze een zeer goede samenwerking hebben met de gemeente, zelf ook nog eens brieven verstuurd en huisbezoeken deden.

Opvallend bij de provinciale onthaalbureaus zijn de posities die Limburg en Vlaams-Brabant innemen. Vlaams-Brabant scoort doorheen de jaren het zwakst op bereik. Dit wordt verklaard door het feit dat de werking van het onthaalbureau nog niet op kruissnelheid was en er pas in 2009 echt werk werd gemaakt van een wervings- en communicatieplan waarbij de werking, openingsuren en dergelijke bekend werden gemaakt. Daarnaast wordt ook gewezen op de grote instroom van arbeidsmigranten in deze regio. Het onthaalbureau Limburg zet daarentegen doorheen de jaren een zeer sterke score neer. Sinds 2007 neemt dit onthaalbureau zelfs de koppositie qua bereik in. Niet toevallig was dit ook het moment waarop nieuwe samenwerkingsafspraken werden gemaakt met het HVN met betrekking tot de instroom en doorverwijzing van nieuwkomers. Soortgelijke afspraken vinden we ook terug in onthaalbureau Gent, dat ondanks het feit dat ze geen extra wervingsacties ondernamen toch telkens een hoge score halen op bereik. In volgende paragraaf bespreken we deze doorverwijzingsafspraken tussen onthaalbureau en HVN in detail.

### **3. Het belang van een één loket voor een groter bereik**

Doorheen alle interviews wordt het belang van het Huis van het Nederlands als instroomkanaal benadrukt. 'Nederlands' of taal blijkt immers een veel grotere wervingskracht te hebben dan 'inburgering' of 'maatschappelijke oriëntatie'. Een goede samenwerking in functie van doorverwijzing is dan ook van groot belang. Het decreet stelt in dit kader dat het onthaalbureau samen met het HVN en de VDAB hun diensten moeten verstrekken als een geïntegreerd samenwerkingsverband via één loket. De verdere invulling van het één loket werd niet verder omschreven. In deze paragraaf gaan we dieper in op de invulling van dit één loket in functie van de doorverwijzing en instroom van nieuwkomers.

### 3.1 Centrale en decentrale intake/één loketfunctie

Een eerste belangrijke factor in de doorverwijzing en doorstroom naar het onthaalbureau is de centrale intake. In vorige evaluatie was deze nog niet in elke regio operationeel. Inmiddels is dit, op enkele scholen na, wél het geval. Dit impliceert dat *iedereen* die een beginniveau (1.1) Nederlands wil volgen in een school via het HVN komt voor een covaartest. Via het HVN passeert dus een belangrijke potentiële doelgroep van het onthaalbureau. Om de doorstroom van deze doelgroep te bevorderen naar het onthaalbureau is een één loket van belang, zeker voor rechthebbenden (NK'ers en OK'ers). Potentiële cursisten komen immers voor Nederlands en niet voor 'integratie', trajectbegeleiding of maatschappelijke oriëntatie. Door op eenzelfde fysieke locatie te zitten, is de drempel naar het onthaalbureau klein.

In de stedelijke onthaalbureaus is dit fysieke één loket gerealiseerd en zijn de uren op elkaar afgestemd. Zo begint en eindigt het HVN Gent iets later dan het onthaalbureau zodanig dat de laatste klanten van het onthaalbureau toch nog kunnen gescreend worden door het HVN. De invulling van een één loket betekent in de steden niet enkel het fysiek samenbrengen van de partners, maar ook het realiseren van een front office (balie) waar basisinformatie verstrekt kan worden over inburgering en doorverwezen wordt naar de juiste partner.

De provinciale onthaalbureaus hebben niet één centrale locatie maar 'antennes' en 'loketten'. In de antennes is er permanentie van het onthaalbureau, de loketten zijn een paar dagen per week/maand geopend. In de antennes is er overal een fysiek één loket gerealiseerd, dit betekent dat men op dezelfde locatie zit en dat de permanentiemomenten min of meer op elkaar zijn afgestemd. In de meeste antennes is een front office gerealiseerd onder meer via een gezamenlijk gefinancierde onthaalbediende, een rotatiesysteem waarbij elke medewerker op de locatie een halve dag het onthaal doet, ... In andere antennes zijn beide partners fysiek aanwezig op de locatie maar is er geen gemeenschappelijke balie.

De samenwerking met betrekking tot loketten is minder evident. In Limburg, Provincie Antwerpen en Oost-Vlaanderen loopt de afstemming en samenwerking perfect: het HVN heeft nooit permanentie zonder dat het onthaalbureau permanentie heeft, omgekeerd kan wel. In West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant streeft men dit ook na, maar is dit niet altijd haalbaar. Redenen zijn praktisch (bijvoorbeeld locatie is te klein), veel deeltijds werkenden zodat de 'puzzel' niet altijd klopt, maar ook het gebrek aan continuïteit op het vlak van personeel bij de onthaalbureaus. Dit zorgt voor weinig overleg tussen de beide partners, wat de afstemming in het algemeen niet bevordert en dus ook niet over het één loket.

### 3.2 Doorverwijzingsafspraken

Het fysiek samenzitten op eenzelfde locatie en afstemming van de openingsuren zijn een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor een goede samen-

werking met betrekking tot de doorverwijzing. Nog belangrijker zijn de afspraken die gemaakt worden rond de doorverwijzing zelf. In de praktijk kunnen we in dit kader twee modellen onderscheiden.

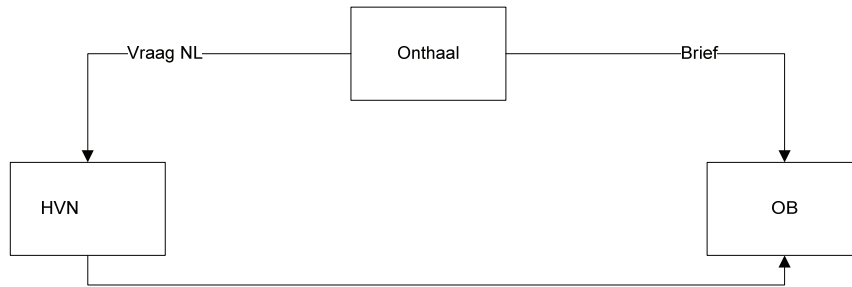
### 3.2.1 Model 1: instroom HVN via het onthaalbureau

In een eerste model is het HVN niet rechtstreeks toegankelijk voor personen die zich aanmelden. De aanmelder gaat via het onthaalbureau naar het HVN. Dit model is in voege in Limburg en Gent. Concreet betekent het dat in Limburg iemand die zich op een locatie aanmeldt altijd eerst bij de trajectbegeleider van het OB langsgaat. De kantoren werden in dit kader fysiek zo ingericht dat men eerst het kantoor van het OB ziet. In Gent werkt dit systeem via de onthaalbediende. De onthaalbediende heeft geen of zeer weinig discretionaire bevoegdheid en verwijst personen die zich aanmelden quasi automatisch door naar een trajectbegeleider. Die spreekt meestal dezelfde taal als de instromer. Personen die eerder bij het HVN zijn geweest en een afspraakkaartje mee hebben, worden wél rechtstreeks doorverwezen. In beide onthaalbureaus doet een trajectbegeleider van het onthaalbureau vervolgens de doelgroepscreening en schetst het aanbod. Vervolgens wordt de persoon doorverwezen naar het HVN.

Dit model heeft dus als belangrijke implicatie dat het HVN niet rechtstreeks bereikbaar is. Ook aanmelders (al dan niet inburgeraar) die komen met de vraag om Nederlands te leren, worden dus eerst naar het onthaalbureau doorverwezen. De achterliggende redenering op beide locaties is dat de wervende kracht bij Nederlands ligt, niet bij een vaag concept als inburgering. Als je, zeker recht-hebbenden, een cursus Nederlands aanbiedt, hebben ze wat ze willen en zijn ze niet meer geïnteresseerd in een breder aanbod. Op beide locaties wordt Nederlands niet als een apart onderdeel gezien maar als een onderdeel van een breder geïntegreerd traject waartoe ook maatschappelijke oriëntatie en trajectbegeleiding behoren. Beide coördinatoren HVN stellen dat de implementatie van dit model in het begin niet evident was, maar dat dit model nu goed werkt. Voor de onthaalbureaus biedt dit model belangrijke voordelen naar bereik.

### 3.2.2 Model 2: grotere rol voor onthaalbediende en educatief consulent

In een tweede model vindt een filtering plaats door het onthaal (zie figuur 3.1).



**Figuur 3.1** Model 2

In West-Vlaanderen, Provincie Antwerpen, Vlaams-Brabant, Oost-Vlaanderen en BON kunnen we spreken van een weinig fijnmazige filtering. In grote lijnen bestaat er de praktijk dat personen die Nederlands wensen te leren, worden doorverwezen naar het HVN, personen met een brief van de gemeente (of recent van het OB) of een vraag naar integratie worden doorverwezen naar het onthaalbureau. In het Atlasgebouw krijgt de onthaalbediende een grotere rol. Als iemand Nederlands komt vragen op de CEVI lijst staat en *niet* gekend is bij het onthaalbureau wordt het aanbod van het onthaalbureau geschetst door de onthaalbediende. Aan verplichte inburgeraars wordt gezegd dat dit verplicht is, rechthebbers wordt de keuze gelaten.

Door bovenstaand systeem wordt de wervende kracht van het Nederlands in eerste instantie niet benut. Het systeem is ook weinig sluitend: personen die zich aanmelden om Nederlands te leren, kunnen immers ook verplichte doelgroep voor inburgering zijn. Dit vergroot het belang van de educatief consulente in de doorverwijzing. Daarom bestaan er lokaal in meer of mindere mate afspraken tussen het HVN en het OB met betrekking tot de doorverwijzing van de doelgroep. In enkele regio's hebben onthaalbureaus zwaar geïnvesteerd in het maken van afspraken en informeren van de educatief consulenten: er werd vorming gegeven over wie men kan doorverwijzen, wat het belang is van maatschappelijke oriëntatie, de educatief consulenten waren in de mogelijkheid een cursus MO mee te volgen, er werden eenvoudige schema's ter beschikking gesteld over wie kan doorverwezen worden, ... Door enkele onthaalbureaus wordt benadrukt dat dit een blijvende inspanning is, gezien het soms grote verloop van educatief consulenten. Opvallend is wel dat de inspanningen sterk verschillen per regio, in de ene regio wordt zwaar geïnvesteerd, in de andere zijn er zelfs geen doorverwijsschema's beschikbaar voor de educatief consulenten. In dit laatste geval komt de werkwijze er op neer dat de educatief consulent checkt of iemand in Matrix staat, indien dit het geval is en die persoon is nog niet aangemeld bij het onthaalbureau, dan wordt deze doorverwezen. Personen die nog niet op de CEVI lijsten staan en oudkomers vallen op deze manier uit de boot.

In Brussel is de situatie specifiek, er zijn immers enkel rechthebbenden en de toeleiding vindt niet plaats via het versturen van brieven. In BON werd daarom

een 'focusgroep' afgebakend: dit zijn personen die minder dan vijf jaar in België verblijven, in het Brusselse gewest wonen en geen of beginnend Nederlands spreken. Deze groep wordt door de educatief consulenten doorverwezen naar het OB. Maandelijks worden controles gedaan op de mate waarin die groep ook daadwerkelijk wordt doorverwezen. Dit systeem werkt goed, het onthaalbureau stelt in dit verband dat het HVN het belangrijkste instroomkanaal voor de werking is geworden. Ook de situatie in Vlaams-Brabant is specifiek door de deels decentrale intake. Dit betekent dat cursisten die een niveau 1.1 Nederlands willen volgen zich ook via de scholen mogen inschrijven. Een mogelijkheid zou er in dit kader kunnen in bestaan dat de scholen doorverwijsschema's krijgen om op deze wijze een deel van hun doelpubliek te kunnen doorverwijzen. Dit is echter niet het geval zodat het onthaalbureau mogelijk op deze wijze een potentiële groep van inburgeraars niet bereikt.

In dit tweede model zijn het dus voornamelijk de educatief consulenten van het HVN die het aanbod van het onthaalbureau moeten 'verkopen'. Aan verplichten wordt gezegd dat ze verplicht zijn, voor rechthebbenden is dit echter minder evident omdat de doelgroepbepaling niet eenvoudig is, bovendien wordt toegegeven dat bij drukke momenten wel eens wordt vergeten het over het aanbod van het onthaalbureau te hebben. In dit opzicht had het decreet volwassenenonderwijs dat sinds midden 2007 in voege is, een belangrijke impact. Bij het bespreken van het inschrijvingsgeld komen de vrijstellingen immers altijd ter sprake, in dit opzicht kan dit als een soort geheugensteuntje worden gezien om het aanbod van het onthaalbureau ter sprake te brengen. De mening over de impact op de instroom (van rechthebbenden) naar het onthaalbureau zijn verdeeld. In enkele onthaalbureaus spreekt men van een geringe impact, in anderen dan weer van een grote impact. Zo stelt het onthaalbureau provincie Antwerpen dat men met moeite kan volgen op inschrijfmomenten Nederlands, in Gent schat men het aantal personen dat men kan overtuigen via de vrijstelling op 5 tot 15%. Een knelpunt is wel dat de intrinsieke motivatie bij personen die enkel een contract ondertekenen omwille van de vrijstelling niet altijd even hoog is. Dit heeft tot gevolg dat men niet start met de cursus of vroegtijdig uitvalt. In enkele onthaalbureaus heeft dan ook een bijsturing plaatsgevonden mede door het nieuwe boetebesluit: het HVN verwijst niet langer door als de finaliteit van de doorverwijzing enkel een vrijstelling van het inschrijvingsgeld is. In andere onthaalbureaus laten de trajectbegeleiders niet onmiddellijk een contract tekenen, maar geeft men enige bedenktijd. Als die personen zich na verloop van tijd terug aanmelden, tekent men het contract. In andere onthaalbureaus stelt men dan weer dat men niet kan weigeren en tekent men nog altijd onmiddellijk een contract. Het nieuwe boetebesluit heeft in dit kader het free riders gedrag afgeremd: als men 60 euro kan uitsparen en de boete bedraagt 60 euro dan is inschrijven om financiële redenen niet langer voordelig. Voor personen die meerdere niveaus wensen te realiseren, blijft de vrijstelling echter financieel voordelig.

### 3.2.3 Knelpunt in de doorverwijzing: nog geen doelgroep

Een algemeen knelpunt in zowel model 1 als 2 zijn personen die zich al komen aanmelden, maar nog geen verblijf van drie maanden en/of een verblijfskaart hebben. Ten eerste kan deze groep niet eenvoudig worden gedetecteerd door het HVN als inburgeraar: ze staan immers nog niet op de CEVI lijst. Ook als deze groep zou worden gedetecteerd als doelgroep, kunnen ze nog geen contract tekenen bij het onthaalbureau. Deze personen beginnen dan al vaak met hun Nederlands. Er wordt in dit kader gesteld dat het niet evident is om rechthebbenden die tot deze groep behoren nog op het onthaalbureau te krijgen eens ze doelgroep zijn. Ten eerste valt de trigger van de vrijstelling voor het inschrijvingsgeld weg, ze zijn immers al ingeschreven in de cursus. Ten tweede blijkt uit de reactie op de verstuurde wervingsbrieven vaak dat men denkt al naar het OB te zijn geweest. Het onderscheid tussen HVN en OB is immers niet voor elke inburgeraar even duidelijk.

## 4. Tot slot: het nieuwe boetebesluit

We sluiten dit hoofdstuk af met enkele eerste bevindingen over het nieuwe boetebesluit dat sinds maart 2009 in werking trad.

Het nieuwe boetebesluit stipuleert dat de gemeenten nog steeds de informatierol vervullen bij het afleveren van de verblijfskaart aan de inburgeraar, de eigenlijke verantwoordelijkheid voor het werven en bereiken van de nieuwkomers ligt nu echter bij het onthaalbureau. Uit een evaluatie (De Cuyper & Wets, 2007) bleek dat vooral in kleinere gemeenten de toeleiding niet altijd even vlot verliep. Dit verschil in werking tussen de gemeentes bleef tot voor kort bestaan. In dit opzicht wordt het door de onthaalbureaus als een goede zaak beschouwd dat ze de regie over de toeleiding in eigen handen hebben. De meeste onthaalbureaus investeren sinds het boetebesluit niet langer investeren in (structurele) contacten met de gemeentes. De meeste provinciale onthaalbureaus hebben dit spoor volledig verlaten, de investering om af te stemmen met tientallen gemeenten wordt immers als te groot beschouwd in verhouding met de verkregen return. Uitzonderingen vormen West-Vlaanderen en Antwerpen. In de stad Antwerpen bestaat een centraal loket voor de inschrijving van vreemdelingen. Het onthaalbureau blijft daar zijn permanentie behouden en nieuwkomers doorverwijzen naar het onthaalbureau. Ook West-Vlaanderen blijft investeren in contacten met de gemeenten. Dit heeft ten eerste te maken met het feit dat enkele steden een zeer actieve rol spelen met betrekking tot inburgering (bijvoorbeeld Kortrijk). Ten tweede maakt inburgering in deze regio ook deel uit van de bredere werking van het integratiecentrum en biedt het de kans om bij contacten met gemeenten niet enkel inburgering, maar ook de diversiteitswerking en de sociale tolkendienst ter sprake te brengen.

De toeleiding verloopt in het nieuwe model via (aangetekende) brieven. Indien verplichte inburgeraars zich niet aanmelden, dient het onthaalbureau hen via *persoonlijk contact* te werven. Algemeen wordt gesteld dat de werving met de aangetekende brieven vrij goed werkt, mede door de dwingende toon van de brieven. Het vergt wel de nodige administratie. Omdat er op de CEVI lijsten geen telefoonnummers staan, komt het zoeken van persoonlijk contact de facto neer op een huisbezoek. Het aantal huisbezoeken wordt op 10 tot 20% van het totale aantal verplichten geschat. Vooral de provinciale werkingen wijzen er op dat dit zeer tijdrovend en weinig efficiënt is. Dit wordt in de hand gewerkt door het feit dat vaak niet meer dan de helft thuis is, mensen verhuizen, ... Ook organisatorisch is het niet altijd evident: taal, moet er een tolk mee, hoe moet men zich legitimeren, ... Verdere afstemming lijkt hier dus noodzakelijk.



## **HOOFDSTUK 4**

### **FLOW VAN HET BELEID**

In dit hoofdstuk komt de ‘flow’ van het beleid aan bod. Achtereenvolgens bespreken we volgende aspecten: screening en trajectbepaling, doorgeleiding binnen het primaire traject en effectiviteit van de flow. Centraal in de bespreking staat niet de interne werking van de verschillende actoren maar de samenwerking tussen de actoren.

Voor het berekenen van de effectiviteit van de flow hebben we gebruik gemaakt van cohortes. Dit betekent dat we voor alle personen die zich hebben aangemeld in 2007 zijn nagegaan wat hun toestand was in december 2009. We hebben geopteerd voor 2007 omdat we kunnen veronderstellen dat het merendeel van de nieuwkomers aangemeld eind 2007 zijn/haar attest zal hebben behaald in december 2009. Dit is ook de reden waarom het niet mogelijk was om voor de meer recentere cohorte 2008 te kiezen: inburgeraars aangemeld eind 2008 zullen begin 2009 nog geen attest hebben behaald. Voor deze cohorte zijn we wél nagegaan in welke mate de inburgeraars die zich hebben aangemeld een contract hebben getekend. Om evoluties in de effectiviteit te schetsen, hebben we in dit hoofdstuk telkens de vergelijking met de cohorte 2005 gemaakt. Deze cohorte stond centraal in de vorige evaluatie (zie De Cuyper & Wets, 2007).

#### **1. Aanmelding, screening en trajectbepaling**

Bij de aanmelding van de inburgeraar op het onthaalbureau wordt onderzocht of deze al dan niet tot de doelgroep van het beleid behoort. Indien dit het geval is, kan het inburgeren van start gaan met een intakegesprek in het onthaalbureau en een screening bij het Huis van het Nederlands. De nieuwkomers met een professioneel perspectief worden doorverwezen naar VDAB waar ze gescreend worden op arbeidsmarktrijsheid en de nood aan loopbaanoriëntatie. Op basis van deze drie screenings bepaalt het onthaalbureau het traject en maakt een inburgeringscontract op. De termijn tussen aanmelding op het onthaalbureau en de opstart van het vormingsprogramma mag volgens het decreet maximaal drie maanden bedragen.

In wat volgt komt eerst de wijze aan bod waarop het onthaalbureau de inburgeraar tracht te overtuigen met het traject te starten. Vervolgens gaan we dieper in op zowel inhoudelijke als organisatorische aspecten die verband houden met de screening door het HVN en VDAB. Tot slot gaan we dieper in op de trajectbepaling door het OB en de afstemming van het aanbod.

### 1.1 Van aanmelding tot intake

Vooraleer het inburgeren van start kan gaan met de verschillende screenings, dient de inburgeraar worden overtuigd om in te stappen in het inburgeringsprogramma. In tabel 4.1 zijn we nagegaan in welke mate het onthaalbureau daar in slaagt. Meer bepaald zijn we nagegaan hoeveel % van de inburgeraars die zich respectievelijk in 2005, 2007 en 2008 hebben aangemeld in een onthaalbureau een intake hebben gekregen. Voor deze berekening hebben we gewerkt met cohortes, dat betekent dat we per jaar de groep nieuwkomers hebben genomen die zich aanmelden en voor deze groep zijn nagegaan of ze een intake hebben gekregen. De percentages dienen dus geïnterpreteerd te worden als het aantal nieuwkomers die zich in jaar X hebben aangemeld en een intake hebben gekregen ook al gebeurde die intake in jaar X+1. In dit opzicht zullen de absolute cijfers die we voor bepaalde tabellen zullen gebruiken ook verschillen van het aantal op jaarbasis. De peildatum die we voor de cohorte namen was december 2009.

**Tabel 4.1** % aangemelde inburgeraars die een intake hebben gekregen

	2005	2007	2008
Recht*	74,4	62,4	62,8
Plicht*	79,9	80,1	78,1
Oudkomer		75,5	57,2
Nieuwkomer		71,5	71,2
Totaal	76,1	72,0	68,3

\* Enkel nieuwkomers.

Bron: KBI

Uit de tabel kunnen we afleiden dat het argument van de plicht blijkt te werken, ook zonder dat er een effectieve sanctie is aan verbonden. In dit kader wordt gesteld dat mensen vaak wat geïntimideerd zijn als ze horen verplicht te zijn. Alle onthaalbureaus scoren in 2007 rond de 80% wat het overtuigen van de verplichten betreft, uitgezonderd Vlaams-Brabant dat het met een score van 71% minder goed doet.

Rechthebbenden zijn moeilijker te overtuigen om in te stappen. We zien zelfs een daling van 10% van het aantal rechthebbenden dat instapt. Een mogelijke

verklaring is het feit dat sinds 2007 plannen bestaan voor de invoering van een administratieve boete. Meer algemeen wordt gesteld dat rechthebbenden vaak enkel interesse in Nederlands hebben. Het overtuigen van de meerwaarde van MO en trajectbegeleiding lijkt in dit kader niet evident. Met het nieuwe boetebesluit dat sinds maart 2009 in werking trad en dat ook rechthebbenden een boete kan opleggen bij onregelmatige deelname blijkt het volgens enkele onthaalbureaus nog moeilijker te zijn geworden om rechthebbenden te overtuigen. Een pervers effect van administratieve boetes zou dus kunnen zijn dat rechthebbenden niet langer participeren aan het inburgeringsprogramma.

De individuele verschillen tussen onthaalbureaus voor de verplichten zijn miniem. Voor rechthebbenden is dit niet het geval: zo weten onthaalbureau Gent en Vlaams-Brabant in 2007 maar een 35% van de rechthebbenden te overtuigen, in Limburg en West-Vlaanderen is dit 70% en in BON zelfs 82,5%. Een mogelijke oorzaak voor de verschillen zal liggen in het aantal en het profiel van de personen die wordt doorverwezen naar het onthaalbureau. Daarnaast lijken bepaalde onthaalbureaus hun programma overtuigender te brengen dan anderen. Algemeen wordt door de onthaalbureaus opgemerkt dat ze de voordelen en de eigenheid van hun aanbod beter moeten benadrukken en 'verkopen' aan de potentiële inburgeraars. Zo benadrukken enkele onthaalbureaus enkel de vrijstelling inschrijvingsgeld NT2, anderen benadrukken het nut van de cursus MO, het feit dat dit in de taal is van de inburgeraar, ... Dit laatste blijkt volgens enkele trajectbegeleiders een belangrijk argument te zijn om nieuwkomers te overtuigen. Ook organisatorische aspecten zijn van belang, als een rechthebbende onmiddellijk na zijn aanmelding al een intake kan krijgen waarbij het programma wordt uitgelegd in zijn moedertaal of er zitten tussen de aanmelding en intake enkele weken tijd kan dit een belangrijk verschil maken naar uitval.

## 1.2 Screening HVN

Eens de inburgeraar heeft beslist om aan het programma te participeren dient het traject bepaald te worden. Vóór het inburgeringsdecreet vond de trajectbepaling plaats op basis van de intake in het onthaalbureau. Nu is de intake gespreid over twee, mogelijk drie organisaties. Een goede organisatie van de intakes is ten eerste van belang om de doorlooptijd te beperken en zo te voldoen aan de decretale bepalingen, ten tweede zal een goede afstemming en organisatie de uitval bij het doorverwijzen minimaliseren. In een eerste paragraaf bespreken we de wijze waarop die afstemming tussen HVN en OB georganiseerd is, een tweede paragraaf gaat dieper in op de wijze waarop het HVN de screening vormgeeft, tot slot gaan we in op het gehanteerde instrumentarium.

### 1.2.1 Organisatie doorverwijzing

Het onthaalbureau dient de intakes te initiëren bij het HVN. Als men het initiatief aan de inburgeraar laat om het HVN te contacteren, kan dit tot uitval leiden. Ook als dit initiatief wordt gelaten aan het HVN kan dat leiden tot problemen bij het maken van contact gezien de nieuwkomer nog geen contact heeft gehad met deze organisaties. Bij het initiëren van de intakes bij het HVN worden door het onthaalbureau drie werkwijzen gehanteerd:

- het HVN legt op voorhand data vast waarop afspraken door het onthaalbureau kunnen worden gepland;
- het onthaalbureau plant rechtstreeks afspraken in de agenda van het HVN en geeft de inburgeraar een afspraakkaartje mee;
- de trajectbegeleider van het onthaalbureau gaat mee naar het HVN om een afspraak te maken of om de intake direct te laten plaatsvinden. Dit is het systeem van ‘warme overdracht’ waarbij de trajectbegeleider de inburgeraar als het ware ‘afzet’ bij de educatief consultant.

De samenwerking in verband met de screeningen verloopt vlot in de bestudeerde regio's. Dit wordt natuurlijk mee in de hand gewerkt door de één loket functie op de meeste locaties. In heel wat regio's tracht men dan ook op hetzelfde moment de intakes OB en HVN te realiseren. In enkele onthaalbureaus zoals Antwerpen is dit niet het geval onder meer omdat er wachttijden zijn van een aantal weken. Ook de terugkoppeling via Matrix van het advies blijkt vlot te verlopen.

### 1.2.2 HVN als regisseur

Een bijzondere plaats binnen het screeningsproces wordt ingenomen door het HVN, ze zijn ‘actor’ ten aanzien van het onthaalbureau, maar hebben een coördinerende functie ten aanzien van de aanbodsverstrekkers NT2. Het decreet stelt hierover het volgende ‘*de huizen van het Nederlands hebben als doelstelling om bij te dragen tot het optimaliseren van het aanbod door:*

- *het verwerven van een zo volledig mogelijk overzicht van vraag, aanbod, uitval, doorstroom en wachtlijsten;*
- *het signaleren van knelpunten behoeften en oplossingen aan de overheid;*
- *het optimaliseren van de afstemming van het aanbod NT2 tussen de verschillende centra.’* (BS, 25.05.2005, art. 3)

#### *Centrale intake*

Zoals in hoofdstuk 3 reeds vermeld werd, is een belangrijke evolutie het realiseren van een centrale intake in de meeste regio's. Een centrale intake betekent dat iedereen die een niveau 1.1 Nederlands wil volgen via het huis van het Nederlands komt voor testing. Een decentrale intake betekent dat de cursisten zich ook

via de scholen mogen inschrijven. Voor het realiseren van de centrale intake bleken de vrijstellingen in het kader van het nieuwe decreet volwassenenonderwijs geen onbelangrijke trigger.

De samenwerking met de scholen rond de centrale intake en de naleving ervan loopt in de meeste regio's vrij vlot. Het feit dat de verificatie sinds een aantal jaar daadwerkelijk controleert of iemand op zijn juiste niveau zit, blijkt in dit kader een belangrijke stok achter de deur. Dit neemt niet weg dat in enkele regio's nog steeds enkele scholen trachten op 'creatieve' wijze de centrale intake te ontkomen door cursisten naar de scholen te lokken, hen rond te leiden, al informeel in te schrijven en hen dan naar het HVN door te sturen. Algemeen is het beeld echter positief. Het belang van de centrale intake voor de instroom bij het onthaalbureau werd al benadrukt: scholen doen immers geen doelgroepdetectie en zullen inburgeraars niet doorverwijzen naar het onthaalbureau.

**Tabel 4.2** Organisatorische vormgeving intake HVN

	Centraal/ decentraal	Niveau- bepaling	Reservatie	Inschrijving
Antwerpen	Centraal	Ja	-	Ja
Brussel <sup>1</sup>	Decentraal <sup>1</sup>	Ja	Ja	-
Gent	Centraal	Ja	-	Ja
Provincie Antwerpen	Centraal	Ja	Nee	Nee
West-Vlaanderen	Centraal	Nee	Nee	Nee
Oost-Vlaanderen	Centraal	Ja	Ja	-
Vlaams-Brabant	Decentraal <sup>2</sup>	Ja	Nee	Nee
Limburg	Centraal	Ja	Ja	-

<sup>1</sup> CBE en 2 CVO's hebben centrale werking, 3 CVO's een decentrale werking.

<sup>2</sup> Grotendeels centraal, maar decentraal in de rand rond Brussel.

#### *Advies over niveau en aanbod*

Tussen de verschillende Huizen van het Nederlands zien we belangrijke verschillen in de invulling van de centrale intake. Alle Huizen van het Nederlands doen een intake en een Covaar test, het merendeel doet ook niveaubepalingen. De helft van de huizen doet inschrijvingen of reserveringen bij de scholen. De wijze waarop de centrale intake is ingevuld, bepaalt in belangrijke mate het advies en de werkwijze van het HVN. We kunnen twee grote modaliteiten onderscheiden:

- het huis doet een advies over het type school CBE of CVO, stelt op basis van de voorkeuren van de inburgeraar een specifieke school voor of stelt indien de keuze nog niet is uitgekristalliseerd een lijstje samen met mogelijke scholen die aan de wensen kunnen voldoen. Met deze informatie wordt de inburgeraar terugverwezen naar het onthaalbureau. In dit scenario dient de inburgeraar

zich nog gaan inschrijven in de school. Dit maakt de opvolgingstaak van het onthaalbureau moeilijker. In dit kader wordt gemeld door enkele OB's dat men niet weet of een persoon ook aankomt in een school en zich daar inschrijft. Indien men dat wél weet is er nog het knelpunt dat er geen zicht is op de groep en de leerkracht die lesgeeft aan deze groep, de school doet immers de inschrijving. Dit scenario doet zich voor in West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant. Binnen het onthaalbureau provincie Antwerpen worden wel groeps-covaars gehouden binnen het onthaalbureau waar de scholen ook rechtstreeks inschrijven. Het probleem stelt er zich dus minder;

- in de huizen van Gent, Antwerpen, Brussel (bepaalde scholen), Limburg en Oost-Vlaanderen reserveert men of schrijft men rechtstreeks in bij de scholen. In het geval van reservatie dient dit nog geaccepteerd te worden door de scholen, in geval van inschrijving is de cursist rechtstreeks ingeschreven. In beide gevallen dient de cursist zich enkel aan te melden bij de school als de cursus begint. Gent en Antwerpen vragen ook al de financiële bijdrage voor de cursus in Limburg en Oost-Vlaanderen is dit niet het geval, in Brussel is het aanbod gratis. Deze Huizen van het Nederlands bieden dus een complete dienstverlening zowel naar de nieuwkomer die zich niet meer moet inschrijven in de school, naar de scholen zelf die heel wat werk uit handen worden genomen en naar het onthaalbureau dat perfect weet in welke school en welke groep een nieuwkomer terechtkomt. Het enige wat het onthaalbureau nog moet doen, is nagaan of de inburgeraar daadwerkelijk start met de cursus. Er wordt in dit kader gesteld dat men er door deze werking in geslaagd is de uitval bij doorverwijzing gevoelig te verminderen, vooral het innen van de werkingsbijdrage speelde hierin een belangrijke rol. In Gent wordt in dit kader gesteld dat 90% van diegenen die zich inschrijft ook daadwerkelijk start met de cursus.

Hoewel niet elk huis van het Nederlands een zo sterk geïntegreerde samenwerking heeft met de aanbodsverstrekkers dan in het laatste scenario, zien we in het algemeen een aantal positieve evoluties. Een eerste belangrijke evolutie is het feit dat quasi alle Huizen van het Nederlands goed op de hoogte zijn van het aanbod van de aanbodsverstrekkers. Met de CVO's verloopt die samenwerking over het algemeen zeer vlot: men heeft zicht op welke groepen en richtgraden, lesmomenten, lesplaatsen, ... In enkele regio's gebeurt deze informatie uitwisseling via Matrix (bijvoorbeeld Gent, Antwerpen), in anderen gaat het nog via mail en telefoon. De beschikbaarheid van deze informatie zorgt ervoor dat het advies breder en meer gedetailleerd is dan enkel 'CBE' of CVO', wat tijdens de vorige evaluatie in de periode 2005 wel nog het geval was in bepaalde huizen. De samenwerking met het CBE verloopt in dit kader minder vlot (cf. infra).

Ten tweede en hierbij aansluitend is er in de huizen ook werk gemaakt van de doorverwijzing zelf naar de scholen. Een knelpunt in vorige evaluatie was de wijze waarop de doorverwijzing naar de scholen plaatsvond: de inburgeraar kreeg

enkel een advies mee en moest de rest zelf uitzoeken. Dit was deels uit noodzaak: het aanbod was immers niet bekend. De doorverwijzing lijkt nu wél op punt te staan: de educatief consultants geven het adres van de school mee, een plannetje, de wijze waarop men op de locatie kan geraken met het openbaar vervoer, ...

#### *Afstemming OB en HVN ivm aanbod*

Hoe meer bevoegdheid het HVN heeft met betrekking tot het bepalen welk aanbod de inburgeraar zal volgen, hoe beter de afstemming met het OB moet gebeuren. Nederlands mag immers niet interfereren met MO.

In de regio's waar de huizen de inschrijving/reservatie voor hun rekening nemen, blijkt dit zeer vlot te verlopen. In Brussel heeft BON groepen gereserveerd bij de aanbodsverstrekkers en schrijft de inburgeraars zelf in zodat dit probleem zich niet stelt. Ook in de overige regio's verloopt dit vlot. In Antwerpen is er de afspraak dat het HVN rekening houdt met het aanbod MO bij het bepalen van de cursus, indien er via Matrix nog geen aanbod is gedaan, dient het OB rekening te houden met Nederlands. In Gent wordt MO afgestemd op Nederlands. Het feit dat deze afstemming vrij vlot verloopt heeft niet enkel met de samenwerking tussen de partners te maken maar ook met het feit dat er (op Limburg na) in stedelijke contexten veel startmomenten NT2 zijn.

In de overige regio's stelt het HVN een lijst met mogelijk of specifiek aanbod op. De beslissing zal dus deels in handen zijn van het onthaalbureau. In de provincie Antwerpen verloopt die samenwerking vlot. De afspraak bestaat dat NT2 in de NM plaatsvindt, en MO in de voormiddag, zodat er nooit interactie is tussen beiden en inburgeraars desgewenst een duaal traject kunnen volgen.

In West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant verloopt die afstemming minder vlot. De cursussen worden er amper op elkaar afgestemd zodat het HVN soms niet op de hoogte is van het aanbod MO. Dit is voornamelijk problematisch in regio's waar er maar één of twee opstartmomenten per jaar zijn en leidt er soms toe dat inburgeraars uit hun cursus NT2 worden gehaald om MO te volgen. De achterliggende reden is een gebrek aan structureel overleg in enkele regio's. In deze regio's is het OB niet of zelden aanwezig op het NT2 overleg waar de afspraken en afstemming van het aanbod plaatsvindt.

#### *Knelpunt: doorverwijzing naar CBE*

De hierboven omschreven werkwijze ging op voor de samenwerking met de CVO's. De samenwerking met de CBE verloopt in de meeste regio's moeizamer. In dit kader kunnen vier knelpunten worden onderscheiden:

- ten eerste maken de centra voor basiseducatie de planning van hun aanbod vaak kort op voorhand bekend. Dit zorgt er ten eerste voor dat de huizen niet gericht kunnen doorverwijzen;

- ten tweede kan bij de CBE's niet ingeschreven of gereserveerd worden. De CBE's doen extra niveautesten voor ze iemand inschrijven in een welbepaald aanbod. Daardoor kan de cursist niet rechtstreeks in de school worden ingeschreven en dient de cursist dus nog zelf naar het CBE te gaan voor zijn inschrijving en een niveautest;
- in heel wat regio's wachttijden en wachtlijsten gemeld. De wachtlijsten zijn an sich een probleem, ook de doorgeleiding is een knelpunt. De inburgeraar krijgt bij inschrijving een kaartje mee waarop staat vermeld dat ze op een wachtlijst staan en zullen gecontacteerd worden als er een aanbod is. Na verloop van tijd krijgt deze groep (die uit laaggeschoolden en analfabeten bestaat) een brief met de mededeling dat ze mogen starten, dit soms een half tot een jaar later. Schriftelijke communicatie lijkt echter niet de meest aangewezen vorm om deze groep te bereiken. Gevolg is dat een deel zich niet aanmeldt. Die groep komt dan terug onderaan de wachtlijst terecht;
- tot slot wordt ook gemeld dat de inburgeraar geen keuze heeft over de momenten waarop hij les wil volgen: het CBE bepaalt wanneer de cursus doorgaat en of dit in de voormiddag of namiddag is.

Concluderend kunnen we in dit kader zeggen dat de sterkste groepen het meest laagdrempelig worden geholpen en een ruime keuze qua aanbod hebben, de zwakste groepen die het meest nood hebben op een goede dienstverlening, kunnen daar het minst aanspraak op maken. Door enkele bevraagde consultants wordt gesteld dat de verschillende drempels: OB-HVN-CBE-wachtlijst-brief terug naar CBE- geen keuze aanbod, leidt tot een verhoogde uitval bij deze doelgroep.

#### *Afstemming HVN – aanbodsverstrekkers NT2*

Tot slot heeft het HVN ook een regierol naar het afstemmen van het aanbod NT2 in de regio waar het actief is. In 2005 schreven we in dit kader: 'een algemene bemerking is wel dat er weinig afstemming is tussen de scholen met betrekking tot het aanbod, de scholen starten vaak allen op hetzelfde moment'. Anno 2009 is er in elke regio NT2 overleg waar het aanbod en de afstemming van dit aanbod tussen de verschillende scholen wordt besproken. De frequentie van dit overleg varieert van zeswekelijks tot tweemaal per jaar. Het Huis van het Nederlands neemt daarbij de regierol, suggereert extra cursussen, het verschuiven van instapmomenten, ... De huizen stellen in dit kader dat er een goede samenwerking met de scholen is gegroeid met een betere spreiding van les- en instapmomenten tot gevolg. In één regio stelt een HVN zelfs dat het 'masterplan NT2' dat drie jaar geleden werd vooropgesteld, inmiddels is gerealiseerd. Het Huis lijkt dus duidelijk zijn plaats te hebben veroverd en geloofwaardigheid gewonnen bij de aanbodsverstrekkers. Een belangrijke reden voor de scholen om mee te werken, is dat een betere afstemming er voor zorgt dat de cursussen beter gevuld zijn. Dit neemt natuurlijk niet weg dat in landelijke gebieden het aanbod beperkt is en er dus niet



veel is af te stemmen. Het aantal instapmomenten blijft in deze gebieden beperkt. Vooral het aantal instapmomenten bij CBE's blijft in dit kader een knelpunt. In heel wat regio's is het bijvoorbeeld moeilijk een instapmoment te vinden tussen mei en september.

De huizen stellen dat het niet altijd evident is om de middenweg te vinden tussen de 'inburgeringslogica' en 'de onderwijs – NT2 logica'. Het zijn immers twee specifieke velden met elk hun eigen finaliteit, aansturing, cultuur, organisationele- en financieringslogica. Een goed voorbeeld in dit kader is de vraag van enkele onthaalbureaus om zeer intensieve cursussen in te richten. Dit is een logische vraag vanuit inburgeringsperspectief die echter niet makkelijk is te organiseren vanuit een onderwijsperspectief ((personeelsinzet personeel aanwerven voor zeer korte periodes), het totaal aantal uren is sneller opgebruikt zodat bijvoorbeeld maar één instapmoment kan worden voorzien, ...). Het feit dat in enkele regio's de onthaalbureaus zelden aanwezig zijn op het NT2 overleg en niet altijd aanwezig zijn op de RVB van het HVN faciliteert het wederzijds begrip tussen onthaalbureaus en aanbodsverstrekkers niet. In enkele regio's wordt gesteld dat de aanbodsvertrekkers en de onthaalbureaus elkaar niet kennen, wat ook de afstemming en opvolging natuurlijk niet bevordert. In deze regio's wordt ook gesteld dat de aanbodsverstrekker met heel wat vragen zitten naar het onthaalbureau waar men geen aanspreekpunt voor vindt. Het gebrek aan continuïteit in de personeelsbezetting bij het onthaalbureau wordt daarvoor als een belangrijke oorzaak gezien.

### 1.2.3 Waarde van de screening

in vorige evaluatie werd de meerwaarde van de screening door het HVN benadrukt: de inburgeraars zitten nu beter op hun plaats dan voorheen (zie De Cuyper & Wets, 2007). De covaartest zelf wordt nog altijd als een adequaat instrument beschouwd. Opvallend is wel dat enkele HVN sterk hechten aan de covaar bij het oriënteren naar een aanbod, anderen relativeren de test sterk, hanteren hem veel minder en vinden het gesprek met de cursist veel belangrijker. Er wordt wel gesteld dat de test op dit moment oneigenlijk wordt gebruikt, de test is ontworpen om te bepalen of iemand CBE of CVO dient te volgen. De test wordt nu ook gehanteerd om te bepalen of een cursist UT dient te volgen. Daarvoor is deze test niet gevalideerd, een evaluatie dringt zich dan ook op.

### 1.3 Screening VDAB

#### 1.3.1 Organisatie screening en uitval

##### *Doorverwijzing naar screening*

Alle onthaalbureaus initiëren de intakes bij VDAB en verwijzen de inburgeraar met een professioneel perspectief door. Voor de screening dient VDAB tolken te reserveren, een screening op het moment van de aanmelding is dus niet mogelijk. Dit zou praktisch ook niet haalbaar zijn, want VDAB is nergens permanent in de onthaalbureaus ingebed. Enkel in de stad Antwerpen en in BON (Actiris) is er nog sprake van een fysiek één loket. In de provincie Antwerpen was er een één loket maar dat is grotendeels afgeschaft (op Turnhout na) omdat teveel inburgeraars niet op afspraak verschenen.

In BON en Antwerpen dient men eerder te spreken van permanenties waarbij de inwerkingsconsulenten van VDAB op vaste dagen intakes komen afnemen op het onthaalbureau dan van een één loket: VDAB is immers niet permanent aanwezig en er is geen gezamenlijke frontoffice. VDAB vult het één loket in als een 'virtueel één loket' waarbij alle gegevens over de nieuwkomer kunnen worden uitgewisseld. Bij deze invulling gaat men echter voorbij aan de grotere toegankelijkheid en de verminderde kans op uitval die via een gezamenlijk loket kan gerealiseerd worden. Bovendien kan het samenzitten op één locatie de samenwerking en afstemming tussen beide partners enkel maar bevorderen.

Ook het 'virtuele één loket' blijkt echter niet echt op punt te staan. Bij het doorverwijzen en doorsturen van gegevens over inburgeraars blijkt Matrix weinig nuttig. Om gegevens over een persoon te kunnen doorsturen naar VDAB dient men ingeschreven te zijn bij VDAB. Dit is bij heel wat nieuwkomers niet het geval. Het gevolg is dat er naast Matrix nog altijd parallelle systemen van mails, briefjes, lijsten en dergelijke worden gehanteerd. Ook de terugkoppeling van data van VDAB naar het OB blijkt niet altijd optimaal: de link werkt niet altijd, bovendien kan ook niet alles worden ingevuld zoals de nood aan diplomagelijkschakeling. Hier is dus ook een parallel systeem nodig. In Antwerpen stad bestaat de afspraak dat de VDAB consulent na de screening het advies kort komt toelichten bij de trajectbegeleider. Dit gebeurt nog niet altijd, maar betekent wel een belangrijke meerwaarde ten aanzien van een virtueel één loket.

Ondanks het feit dat er geen fysiek één loket is gerealiseerd, de intakes niet op hetzelfde moment kunnen plaatsvinden en ook het virtueel loket niet op punt staat, verloopt de samenwerking rond de doorverwijzing en het plannen van afspraken over het algemeen toch vrij vlot.

Volgende werkwijzen kunnen onderscheiden worden voor het maken van afspraken:

- structureel:
  - het onthaalbureau beheert de agenda van VDAB en zet er afspraken in (Gent);
  - VDAB legt op voorhand data vast waarop afspraken kunnen gepland worden door het OB.
- ad hoc:
  - telefonisch naargelang de nood zich voordoet;
  - het doorgeven van lijsten aan VDAB als er een aantal inburgeraars zijn met professioneel perspectief.

Opvallend is wel dat in nogal wat kleinere regio's VDAB is afgestapt van een structurele werking en is overgeschakeld naar een ad hoc werking, de instroom van nieuwkomers was immers te klein om een structurele werking in stand te houden.

Een belangrijk knelpunt in vorige evaluatie was de 'no show': heel wat inburgeraars bleken niet op hun afspraak met VDAB te komen opdagen. Uit de diepte-cases bleek dat enkel in Antwerpen specifieke acties worden ondernomen door de trajectbegeleiders van het OB om inburgeraars op hun afspraak te krijgen: concreet wordt de nieuwkomer een brief gestuurd waarop hij/zij wordt herinnerd aan de datum van de screening bij VDAB, de dag voor het gesprek belt de trajectbegeleider de nieuwkomer nog eens op om hem te herinneren aan de afspraak. Sinds dit systeem in voege is, is de opkomst gestegen van 50% tot 70-80%. Vooral de telefoontjes blijken te werken. Een 'VDAB screening' is immers iets abstract, als de trajectbegeleider dit kadert en het belang ervan benadrukt, blijkt dit een sterk effect te hebben.

De mening in de andere regio's over de no show zijn verdeeld: sommigen zeggen dat het is verbeterd anderen niet. Opvallend is wel dat het niet komen opdagen niet meer echt als problematisch wordt gezien. Mogelijk speelt het feit dat de VDAB inwerkingsconsulent op locatie blijft zitten en kan verder werken hierbij een belangrijke rol. Daarnaast blijken ook de afspraken over de opvolging na de uitval verbeterd: de VDAB trajectbegeleider contacteert het OB die vervolgens zijn regierol opneemt en de betreffende persoon terug contacteert. In de meeste AMB regio's leeft de perceptie dat het OB zijn regierol in dit kader ter harte heeft genomen. Door VDAB wordt wel opgemerkt dat mensen vaak veel kansen krijgen.

Tot slot wordt door de onthaalbureaus gesteld dat de wachttijden vrij goed meevallen en dat afwezigheden beter worden opgevangen bij VDAB. Het overleg met VDAB is echter niet altijd evident zeker niet in provinciale gebieden, waar vaak met drie verschillende AMB regio's moet overlegd worden. Daarnaast bestaat de perceptie in enkele regio's dat de VDAB inwerkingsconsulenten niet altijd even

goed mee zijn met de (snel) veranderende wetgeving. Het onthaalbureau neemt dan de taak op om hen te informeren.

#### *Plaats van de screening in het traject*

Uit vorige evaluatie bleek dat heel wat VDAB en OB respondenten stelden dat de VDAB screening te vroeg kwam in het traject. Er werd gesteld dat de meeste nieuwkomers wel een professioneel perspectief hebben maar dat dit na een kort verblijf in België nog niet voldoende is uitgekristalliseerd: willen ze alléén werk zoeken of met VDAB, welke consequenties heeft een keuze, enzovoort. Gevolg daarvan is dat de informatie en het advies van VDAB na enkele maanden NT2 was achterhaald. Dit had een aantal consequenties zoals perspectiefwijzigingen tijdens het traject, een grote uitval voor de loopbaanoriëntatie bij VDAB en dus een grote tijdsinvestering bij VDAB zonder return.

Uit de interviews bleek een belangrijke evolutie: in geen enkel onthaalbureau wordt de VDAB screening nog standaard aangeboden vanaf de nieuwkomer 'werk' ter sprake brengt. In grote lijnen geldt volgende werkwijze:

- enkel inburgeraars die aangeven te willen werken en waarbij die keuze gemotiveerd is, worden direct doorverwezen naar VDAB. De vroegere praktijken waarbij werd doorverwezen vanaf het woord 'werk' viel, wordt dus verlaten. Een uitzondering vormen personen die een werkloosheids- of OCMW-uitkering genieten. Deze worden meestal snel doorverwezen naar de screening in het kader van het bewijzen van hun werkbereidheid;
- de overige inburgeraars worden naargelang het onthaalbureau en de trajectbegeleider doorverwezen nadat het thema werk in MO ter sprake werd gebracht, na MO of na NT2.

Een nadeel van deze werkwijze is dat men niet is ingeschreven bij VDAB. Deze inschrijving heeft als voordeel dat men aanspraak kan maken op tewerkstellingsbevorderende maatregelen, daarnaast wordt men ook 'herkend' als inburgeraar als men zich toch zou aanmelden in een werkwinkel en is een gerichte doorverwijzing naar VDAB inwerkingsconsulenten. Enkel in Gent blijkt de afspraak te bestaan dat inburgeraars met een professioneel perspectief worden doorverwezen voor een inschrijving. De onthaalbediende maakt dan een basisdossier aan. Indien later blijkt dat het definitieve perspectief toch niet professioneel is, wordt de inburgeraar uitgeschreven.

#### *Aantal screenings in verhouding tot het aantal contracten*

Als we het aantal screenings bekijken, komen we tot de opvallende vaststelling dat het aantal contracten bij het onthaalbureau systematisch sterk is toegenomen terwijl het aantal screenings bij VDAB is gedaald.

**Tabel 4.3** Contracten OB en VDAB screenings per jaar

	2005	2006	2007	2008
Contract OB	7 683	6 567	12 147	14 690
Screening VDAB	4 304	3 273	3 416	3 197

Bron: KBI &amp; VDAB

Uit tabel 4.3 valt af te leiden dat in 2005 meer dan de helft van diegenen die een contract afsloten op screening gingen bij VDAB. In 2008 is dit geen kwart meer. In punt 1.4 gaan we dieper in op de oorzaken.

### 1.3.2 Inhoud screening en advies

De screening bij VDAB heeft als doel te bepalen of iemand arbeidsmarktrijp is, nood heeft aan beperkte of uitgebreide LO. In tabel 4.4 hebben we de verdeling van de adviezen doorheen de jaren samengebracht.

**Tabel 4.4** Verdeling adviezen VDAB periode 2005-2008

	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Ab rijp	261	6,1	199	6,1	300	8,8	256	8,0
Beperkte LO	884	20,5	863	26,4	1 050	30,7	1 078	33,7
Uitgebreide LO	3 149	73,2	2 167	66,2	2 016	59,0	1 811	56,6
Reeds in traject	10	0,2	44	1,3	50	1,5	52	1,6
Totaal	4 304	100,0	3 273	100,0	3 416	100,0	3 197	100,0

Bron: VDAB

Tijdens een eerste evaluatie in 2005 bleek uit interviews met de coördinatoren OB dat de waarde van het advies van VDAB in vraag werd gesteld: het aantal arbeidsmarktrijpen was beperkt, bovendien werd gesteld dat het merendeel van de adviezen 'uitgebreide loopbaanoriëntatie' was. Mede doordat meer individuele loopbaanoriëntatie werd geadviseerd, waren de meningen over het advies in 2006 genuanceerder dan in 2005. Uit tabel 4.4 blijkt dat deze tendens zich heeft verdergezet: waar in 2005 één op vijf beperkte LO kreeg, is dit in 2008 één op drie, ook het aantal arbeidsmarktrijpen is licht gestegen.

Uit de interviews bleek dat het groter aandeel advies beperkte LO niet automatisch meer maatwerk betekent. Door de dalende instroom krijgt men in heel wat regio's geen groepen uitgebreide LO gevuld. Om pragmatische redenen en om de wachttijden niet te lang te laten oplopen, besluit men dan om beperkte LO te geven. In enkele regio's neemt dit de vorm aan van een reguliere beperkte LO, in

andere tracht men bepaalde stukken van de cursus loopbaanoriëntatie individueel te geven. In een andere regio opteert men dan weer voornamelijk voor beperkte LO omdat men de herwerkte cursus LO niet voor iedereen geschikt vindt.

Uit de interviews bleek dat bij het nut van de screening heel wat vragen blijven bestaan. Bij heel veel respondenten in voornamelijk provinciale regio's leeft (terug) de perceptie dat VDAB toeleidt naar eigen aanbod en voor een eerder aanbodsgerichte benadering staat. Dit gaat dan zowel om de kiezen groepen vol te krijgen als om het heroriënteren van de inburgeraar naar het eigen aanbod. Illustratief in dit kader is het feit dat het aanbod van Syntra rond allochtoon ondernemen niet gekend is. Meer fundamenteel is de vraag naar de neutraliteit van VDAB. Zij zijn expert en regisseur maar zijn anderzijds ook actor met een eigen aanbod. Bij nogal wat actoren bestaat de perceptie dat VDAB vooral toeleidt naar het eigen aanbod. Om die redenen zijn in een aantal regio's het aantal doorverwijzingen naar VDAB gering (cf. infra).

Daarnaast wordt ook gewezen op het feit dat VDAB vooral een aanbod heeft voor financieel sterkere groepen, er is weinig aanbod voor mensen die op korte termijn werk zoeken en zeker niet voor personen die op korte termijn noodgedwongen moeten werken maar na verloop van tijd een andere job ambiëren. In dit opzicht zou de screening doelstellingen op korte termijn en lange termijn moeten bevatten. Bepaalde VDAB consultants blijken dit evenwel al te doen: ze trachten een traject uit te stippelen waarbij op korte termijn een job wordt gezocht voor de inburgeraar en ondertussen een aanbod in het avondonderwijs wordt gezocht om de doelstellingen op lange termijn te realiseren (bijvoorbeeld elektriciën, ...). Deze werkwijze is echter niet structureel verankerd.

Tot slot zijn er ook vragen bij de diepgang van de screening. In de meeste regio's wordt gewerkt met de tolkentelefoon, wat een diepgaand gesprek niet echt bevordert. Een good practice kunnen we terugvinden in het kader van het analfabetenproject in Antwerpen. Daar vinden 'co-screenings' plaats tussen VDAB en OB. Het voordeel is dat men diepgaander kan gaan in de gesprekken door dat de TB de taal spreekt en onder meer het culturele aspect wordt ingebracht. Een Marokkaanse man zal bijvoorbeeld minder makkelijk over problemen met randvoorwaarden vertellen tegen een vrouw. Als er een trajectbegeleider van de peer group bij zit, gaat dit makkelijker. Een belangrijk voordeel is daarnaast dat het de communicatie en de samenwerking met de trajectbegeleider bevordert: men kent elkaars werking, zal sneller eens telefoneren bij een probleem of een vraag, er kan met andere woorden een meer integrale aanpak worden ontwikkeld.

#### 1.4 Trajectbepaling

In deze paragraaf gaan we ten eerste na hoe de trajectbepaling plaatsvindt, vervolgens gaan we dieper in op de verdeling van de perspectieven, tot slot bekijken we of de trajectbegeleider er in slaagt een aanbod samen te stellen dat binnen het jaar is afgerond.

### 1.4.1 Verdeling van de hoofdperspectieven

Op basis van de informatie uit de screenings en informatie over het beschikbare aanbod stelt de trajectbegeleider een inburgeringsprogramma samen en maakt een inburgeringscontract op. Het hoofdperspectief is in belangrijke mate determinerend voor het programma. In tabel 4.5 is de verdeling van de verschillende hoofdperspectieven samengebracht bij inburgeraars die een contract hebben ondertekend in 2007. 'Null' is het percentage contracten waar geen waarde werd ingevuld op hoofdperspectief, 'geen' betekent dat de inburgeraar geen perspectief werd toegekend.

**Tabel 4.5** Hoofdperspectief inburgeraars die contract hebben ondertekend (2007, in %, cohorte)\*

	Educatief	Sociocult	Profes- sioneel	Werkt	Geen	Null
VI Brabant	9,0	16,9	50,4	9,5	1,3	12,2
Prov Antwerp	3,7	17,5	48,5	12,5	5,4	10,8
W-VI	11,6	19,9	48,0	8,1	11,3	0,7
O-VI	4,8	24,0	42,1	12,8	11,0	4,2
Antwerpen	4,0	31,0	40,2	11,6	11,1	1,2
Gent	5,3	21,2	38,8	14,3	18,9	0,2
Limburg	3,8	35,6	38,1	5,1	16,5	0,4
Totaal 2007	5,1	22,9	41,9	9,5	9,9	9,8
Totaal 2005	6,5	22,6	62,9	0,9	1,6	5,3
Totaal 2008	4,3	20,4	33,2	14,3	15,1	12,7

\* Om de vergelijkbaarheid tussen de verschillende jaren te garanderen, betreft het enkel NK'ers.  
Bron: KBI

Een eerste algemene vaststelling zijn de verschillen tussen de onthaalbureaus wat de verdeling van perspectieven betreft. Deels zal dit zijn toe te schrijven aan het doelpubliek in de regio, deels ook aan de wijze waarop geregistreerd wordt. Zoals eerder gesteld vindt de definitieve bepaling van het perspectief vaak pas na MO plaats. In Gent zal in tussentijd 'geen' perspectief worden ingevuld, terwijl dit in Vlaams-Brabant socio-cultureel perspectief of 'null' zal zijn. De perspectieven blijven in enkele regio's ook anders te worden ingevuld: in West-Vlaanderen kreeg iemand die Nederlands wil studeren een educatief perspectief, terwijl dit in andere OB's niet noodzakelijk het geval is.

De opmerkelijkste vaststelling is de evolutie van de perspectieven doorheen de tijd: educatief en socio-cultureel perspectief blijven ongeveer op hetzelfde niveau, we zien echter wel een belangrijke daling van het aantal personen met een professioneel perspectief. Deze daling kan een belangrijke verklaring zijn voor het sterk verminderde aantal screenings bij VDAB.

De daling in professioneel perspectief valt ten dele te verklaren door het grote aantal werkenden. Dit is echter geen afdoende verklaring: 51% heeft in 2007 een professioneel perspectief of werkt, in 2005 was dit 63,6%. Een bijkomende verklaring die naar voor wordt geschoven zijn de asielzoekers die sinds 2007 geen recht meer hebben op LO. Daarnaast wordt er in enkele onthaalbureaus ook op gewezen dat sinds de bredere verplichting voor gezinsvormers en -herenigers er meer socio-culturele perspectieven zijn. Dit wordt niet bevestigd door de cijfers in tabel 3.5: de gemiddelden blijven doorheen de jaren stabiel. Er zijn wel verschuivingen tussen de onthaalbureaus.

Daarnaast kwamen er doorheen de interviews een aantal verklaringen naar voor die erop wijzen dat de link tussen 'werk' en VDAB losser wordt, m.a.w. niet iedereen die wil werken, wordt doorverwezen naar VDAB. De variabele 'professioneel perspectief' moet dan ook gelezen worden als 'de persoon wil werken en daarbij door VDAB begeleid worden'. Dat personen die willen werken in het registratiesysteem niet automatisch een professioneel perspectief meekrijgen heeft ook te maken met het systeem zelf: het aanduiden van een professioneel perspectief in Matrix houdt sinds 2007 automatisch een doorverwijzing naar VDAB in. Om dit te vermijden worden deze personen op een ander perspectief gezet.

Voor het feit dat niet automatisch naar VDAB wordt doorverwezen worden volgende redenen aangehaald:

- de doelgroep:
  - gezinsvormers en -herenigers zijn sinds het decreet van 2007 verplicht om een traject te volgen. Deze groep heeft vaak geen uitkering en wil zo snel mogelijk aan het werk. Bovendien heeft deze groep vaak een eigen netwerk waar ze kunnen op terugvallen en waardoor ze volgens enkele trajectbegeleiders zeer snel werk vinden. Dit is zeker het geval voor Turken en Marokkanen. Als deze groep aangeeft zelf werk te willen zoeken, wordt deze door de TB niet doorverwezen naar VDAB;
  - gezinsvormers en -herenigers kennen door hun netwerk vaak al VDAB en hebben niet altijd een positieve ervaring. Sommigen wensen dan ook niet doorverwezen te worden.
- het aanbod:
  - VDAB heeft geen aanbod voor analfabeten en hooggeschoolden (op Antwerpen na). Enkele trajectbegeleiders gaven aan dat deze groepen dan ook niet worden doorverwezen naar VDAB;
  - het beperkte aanbod loopbaanoriëntatie en de lange doorlooptijden zijn voor sommige TB's redenen om geen professioneel perspectief te geven;
  - in een aantal regio's heerst er (nog steeds) een zeker wantrouwen ten aanzien van VDAB en bestaat de perceptie dat er te weinig rekening wordt gehouden met de wensen van de inburgeraar. VDAB consulenten stellen in dit kader dat de wensen van inburgeraars soms onrealistisch zijn. Veel



inburgeraars willen bijvoorbeeld bediende worden, de doorstroom naar werk na de bediendeopleiding is echter laag, daar wordt mee rekening gehouden in het advies.

Meer algemeen kunnen we concluderen dat er een belangrijke shift heeft plaatsgevonden in de plaats en rol van VDAB in het traject: in 2005 werd iemand die wilde werken quasi automatisch en onmiddellijk naar VDAB doorgestuurd, nu wordt VDAB als één van de mogelijke opties gezien. In dit opzicht neemt de trajectbegeleider van het onthaalbureau eigenlijk de rol van VDAB over en wordt ook regisseur over 'werk'.

Tot slot is het opvallend dat de afspraken organisatorisch wel goed op punt beginnen te staan tussen OB en VDAB, maar dat er in enkele regio's op consulentenniveau nog altijd een groot wantrouwen en soms ook een gebrek aan kennis heerst over elkaars werking.<sup>4</sup>

#### 1.4.2 Bepaling van het traject: maatwerk?

Op basis van de keuze van het hoofdperspectief en de screenings dient de trajectbegeleider een traject samen te stellen. Het decreet stelt daarbij dat maatwerk moet worden nagestreefd. Uit de evaluatie van 2006 bleek dat maatwerk moet verstaan worden als een optimale plaatsing van de nieuwkomer binnen het aangeboden standaardprogramma en niet zozeer als maatwerk in functie van het doelperspectief van de inburgeraar. Uit de dieptecases die we bestudeerden bleek dit in de uitvoeringspraktijk nog altijd grotendeels het geval te zijn. Het afsluiten van het contract gaat nog steeds niet gepaard met het afsluiten van een trajectplan in functie van de specifieke doelstellingen van de nieuwkomer.

Op macroniveau werd via het VMC wel werk gemaakt van het ontwikkelen van een geïntegreerd doelenkader. Enkele onthaalbureaus trachten in dit kader de shift te maken van de trajectbegeleiding als een administratieve functie naar een meer inhoudelijke functie. Het opzet bestaat er dan in het traject te bepalen in functie van het doelperspectief en de ambities van de nieuwkomer. Dit kan breder gaan dan het inburgeringsprogramma an sich. In de praktijk was daar nog weinig van te merken omdat men in een plannings- of implementatiefase zit. Voorbeelden zijn Vlaams Brabant en het onthaalbureau provincie Antwerpen. In andere onthaalbureaus blijft de focus meer op het administratieve liggen.

Op uitvoeringsniveau wordt door de trajectbegeleiders gewezen op het feit dat dergelijke aanpak wel tijd vergt om de inburgeraar te leren kennen en dus een caseload die daarmee in overeenstemming is. Dit is in bepaalde onthaalbureaus met caseloads van meer dan honderd niet haalbaar. Daarnaast blijkt ook niet elke inburgeraar open te staan voor dergelijke aanpak. In de praktijk zien we alvast veel individuele verschillen. Het meest typerend is de wijze waarop het aanbod

---

<sup>4</sup> Zo bleken enkele TB's het verschil tussen RVA en VDAB niet te kennen.

wordt voorgesteld: de ene trajectbegeleider vraagt wat de wensen zijn van de nieuwkomer, gaat daar dieper op in en koppelt daar een programma aan, een andere schetst het programma en de verschillende perspectieven en vraagt vervolgens welk het meest aansluit bij de wensen van de inburgeraar. Er is wel een tendens naar meer maatwerk, voorbeeld is de wijze waarop men omgaat met het aanbod van VDAB, dit wordt niet zomaar standaard aangeboden, er worden indien nodig alternatieven gezocht op maat van de inburgeraar.

Op basis van de intake en trajectbepaling wordt een contract afgesloten. Omdat de screening van VDAB naar achter in het traject is geschoven, bevatten de meeste contracten enkel MO en/of NT2. Opvallend is wel dat vroeger de praktijk bestond dat intake en contract vaak samenvielen. Dit is sinds het nieuwe boetebesluit in heel wat regio's voor rechthebbenden niet langer het geval is. Aan deze groep wordt het programma geschetst maar ook de consequenties van niet regelmatige deelname. Vervolgens wordt een week bedenktijd gegund en daarna wordt pas het contract getekend.

Tot slot zijn we nagegaan of de trajectbegeleider er in slaagt om op basis van het beschikbare aanbod een traject samen te stellen dat binnen het jaar kan worden afgerond.

**Tabel 4.6** Gemiddelde trajectduur van ondertekenen contract tot behalen attest (cohort 2007)

	Aantal maanden
BON	6,2
Vlaams-Brabant	6,8
West-Vlaanderen	8,1
Gent	8,5
Oost-Vlaanderen	8,7
Provincie Antwerpen	8,8
Limburg	8,9
Antwerpen	9,1
Algemeen gemiddelde	8,3

Bron: KBI

Uit tabel 4.6 blijkt dat een inburgeringstraject gemiddeld 8,3 maanden duurt. De goede score van BON is deels te verklaren door het feit dat een primair traject in Brussel enkel uit NT2 en MO bestaat. Daarnaast bestond in BON de praktijk om de contracten te laten ondertekenen tijdens de eerste les MO. Dit laatste kan ook deels de score van Vlaams-Brabant verklaren. Daarnaast werden in Vilvoorde tot voor kort de lessen MO en NT2 op hetzelfde moment gegeven wat de trajectduur aanzienlijk verkort. De gemiddelden in de overige onthaalbureaus situeren zich rond de 8-9 maanden.

### 1.5 Effectiviteit van het screeningsproces

In wat volgt gaan we na in welke mate de intakeprocedure effectief is. De effectiviteit van de intakeprocedure hebben we uitgedrukt als de verhouding tussen het aantal personen die een intake hebben gekregen op het onthaalbureau en diegenen die daadwerkelijk een contract hebben getekend.

**Tabel 4.7** % inburgeraars die een intake kregen en een contract ondertekenen (cohort)

	2005	2007	2008
Recht*	67,5	76,3	83,0
Plicht*	81,3	92,0	89,9
Oudkomer		78,8	76,1
Nieuwkomer		86,3	86,9
Totaal	73,5	85,3	85,0

\* Enkel nieuwkomers.

Bron: KBI

Uit tabel 4.7 blijkt dat doorheen de jaren een positieve evolutie is waar te nemen in het aantal nieuwkomers die na zijn intake en de intakeprocedure ook daadwerkelijk een contract tekent. De hoge cijfers van de verplichten liggen in de lijn van de hoge cijfers die we ook al zagen tussen aanmelding en intake. Opvallend is wel dat de trend dat rechthebbenden niet snel instappen zich niet verderzet eens ze de beslissing hebben genomen te participeren. Het percentage rechthebbenden dat na de intakeprocedure een contract tekent is doorheen de jaren zelfs sterk gestegen. Die stijging heeft mogelijk te maken met het feit dat minder personen op een screening bij VDAB worden gestuurd. Dit kan de uitval verminderen. Mogelijk heeft het echter ook te maken met de betere afstemming tussen de verschillende partners in de vormgeving van de flow tussen de verschillende screenings.

## 2. Doorgeleiding primaire traject

Eens het contract getekend, kan het vormingsprogramma van de nieuwkomer van start gaan. Het vormingsprogramma bestaat uit maatschappelijke oriëntatie, Nederlands en eventueel loopbaanoriëntatie. In wat volgt gaan we na hoe de 'doorgeleiding' en de opvolging wordt vormgegeven. Met doorgeleiding doelen we op het 'overdragen' van de nieuwkomer naar de verschillende onderdelen van het vormingsprogramma. Daarnaast gaan we na hoe de opvolging (van voornamelijk afwezigheden) van de nieuwkomers plaatsvindt eens de nieuwkomer de cursus volgt. Deze opvolging is zowel belangrijk om uitval te vermijden als in het kader van de regelmatige deelname.

## 2.1 Doorgeleiding MO

Wat de doorgeleiding naar de cursus MO betreft, blijkt de voorbije jaren zeer actief werk te zijn gemaakt van de toeleiding en opvolging van kandidaten. De uitvoeringspraktijken variëren en gaan van het sturen van brieven, telefoneren, huisbezoeken, het ‘meegaan’ met de nieuwkomers naar de plaats waar de MO plaatsvindt... Deze inspanningen blijken vruchten af te werpen: 80% van de inburgeraars die een contract hebben ondertekend in 2007 en niet zijn vrijgesteld van MO namen regelmatig deel aan de cursus. Dit impliceert dus dat ze én zijn gestart met de cursus én regelmatig hebben deelgenomen. Koplopers zijn BON en Antwerpen, Vlaams-Brabant haalt de minst goede score.

In de bestudeerde dieptecases blijkt de doorgeleiding telkens anders vormgegeven. In Antwerpen is de doorgeleiding en opvolging sterk geformaliseerd:

- inburgeraars worden met een brief uitgenodigd om te komen bevestigen dat ze nog geïnteresseerd zijn in de cursus;
- er is een info avond op de leslocatie over de cursus;
- de eerste les gaat de ‘rekruteerder’ langs om te kijken of iedereen is gestart en neemt contact op met de bevoegde trajectbegeleider als dat niet het geval is;
- de eerste vier lessen wordt telkens nagegaan of iedereen aanwezig is.

Met een regelmatige deelname van 85,5% blijkt dit systeem zijn vruchten af te werpen. Anderzijds bevat het systeem ook enige vorm van afroming: door een aantal drempels in te bouwen bereikt men de meest gemotiveerde groep. Enkel de meest gemotiveerde inburgeraars zullen immers komen herbevestigen en op een info avond komen voor ze effectief starten met de cursus. Ook in Gent is recent overgegaan tot een meer formele doorgeleiding: brief, bellen voor de eerste les, de trajectbegeleider die de eerste les het belang van de cursus en het huishoudelijk reglement schetst en opvolging van afwezigheden tijdens de eerste twee lessen. In Vlaams-Brabant wordt er gecontroleerd of iemand is gestart. Tijdens de cursus zelf is er weinig opvolging. Vlaams-Brabant scoort met 70% regelmatige deelname dan ook vrij zwak.

Algemeen is er een tendens om in te zetten op de deelname aan MO. Dit is niet onlogisch: in een vorige subsidieperiode werd afgerekend op contracten met MO, in het huidige subsidiestelsel speelt de regelmatige deelname aan MO een belangrijke rol. Opvallend is wel dat het onthaalbureau financieel ten dele afgerekend wordt op regelmatige deelname MO, maar tegelijkertijd ook zelf mag bepalen of iemand al dan niet regelmatig heeft deelgenomen.

## 2.2 NT2

Een volgende stap in het traject voor vrijwel alle nieuwkomers is een cursus NT2 niveau 1.1. Ook hier is het de taak van de trajectbegeleider, als regisseur van het primaire traject, om de doorgeleiding vorm te geven. Concreet betekent dit dat hij

zorgt dat de inburgeraar start met de cursus. Daarnaast is ook de opvolging van afwezigheden belangrijk, zowel in functie van het voorkomen van uitval als in het kader van de 'regelmatige deelname'. Verplichte inburgeraars kunnen immers gesanctioneerd worden als ze minder dan 80% aanwezig zijn tijdens een onderdeel van het vormingsprogramma, voor rechthebbende inburgeraars is dat 50%.

De doorgeleiding impliceert ten eerste dat de trajectbegeleider zicht heeft op de school waar de nieuwkomer is ingeschreven en de begin- en einddatum van de cursus. Eind 2006 bleek dit nog een belangrijk knelpunt. Inmiddels is er heel wat gewijzigd: in de helft van de regio's schrijft het HVN in of reserveert de cursus zodat de trajectbegeleider weet in welke school de inburgeraar is ingeschreven en wanneer ze starten. Door de trajectbegeleiders wordt dit als een belangrijke stap vooruit gezien. In de overige helft is dit nog niet het geval, daar wordt de inburgeraar wel naar een school doorverwezen, maar of hij/zij zich daar daadwerkelijk ook inschrijft, is niet bekend. In één regio wordt dit opgelost door de documenten met betrekking tot de vrijstelling door te mailen naar de school. Daarnaast wordt gesteld de scholen inburgeraars vaak 'herkennen' aan de documenten dat hij/zij meeheeft in het kader van de vrijstelling inschrijvingsgeld en dat op deze wijze de terugkoppeling plaatsvindt.

Een belangrijke stap voorwaarts werd daarnaast gezet door de koppeling van Matrix met de databanken van de scholen. Door die koppeling kan de trajectbegeleider zien of iemand al dan niet aanwezig is in de cursus en kan ook worden bepaald of de 80 respectievelijk 50% deelname is bereikt. De afspraak in dit kader is dat de scholen twee maal per week de afwezigheden registreren. De koppeling tussen de databanken bleek technisch, praktisch én ideologisch niet evident. Op het moment van de interviews (2009) was de koppeling met de CBE's helemaal weggefallen, ook met de CVO's verloopt de koppeling niet altijd even goed: gegevens komen niet door, afwezigen bleken aanwezig te zijn, ... Op het moment dat de administratieve boetes werden ingevoerd, blijken de systemen waarop ze deels zijn gebaseerd dus nog niet altijd voor 100% betrouwbaar. Daarom werken enkele onthaalbureaus nog met lijstjes, wordt een webapplicatie gebruikt of checkt men nog eens alles via persoonlijk contact. In één onthaalbureau is men gestopt met deze bijkomende systemen en stelt men voorop dat als er niks doorkomt vanuit de scholen men ervan uitgaat dat de inburgeraar aanwezig is geweest. In nog andere onthaalbureaus blijkt de koppeling wel goed te lopen.

Naast de technische knelpunten waren er ook nogal wat ideologische en praktische bezwaren. Het was niet evident leerkrachten te overtuigen mee te werken aan een controlesysteem dat mogelijk tot sanctionering kan leiden, ook praktisch is de registratie niet altijd evident omdat niet op elke leslocatie de mogelijkheid bestaat om afwezigheden door te geven. Algemeen wordt nu wel gesteld dat, los van de technische aspecten, de meerderheid van de scholen de afwezigheden doorgeeft. De frequentie van twee maal per week wordt echter bijna nergens gehaald.

Los van het systeem (papier, matrix, ...) waarmee de afwezigheden worden doorgegeven, is het belangrijk dat de trajectbegeleider bij de start van de cursus weet of de inburgeraar al dan niet is gestart. In enkele regio's is dit duidelijk een knelpunt. In nogal wat regio's zijn er een aantal grote inschrijfmomenten per jaar. Door de scholen wordt het onhaalbaar geacht om in die drukke periodes gegevens te registreren. In Antwerpen stad en West-Vlaanderen bijvoorbeeld duurde het bij de inschrijvingen van september 2009 twee maanden voor de eerste gegevens werden uitgewisseld. Op dergelijke wijze is het onmogelijk om als trajectbegeleider actie te ondernemen voor niet-starters. Ook voor de opvolging van afwezigheden is het dan al te laat. Bij intensieve cursussen bestaat in dit verband de kans dat inburgeraars al 20% afwezig zijn geweest, vooraleer de trajectbegeleider heeft kunnen ingrijpen.

Ook de uitwisseling van de deelnames tijdens de cursus verloopt niet altijd even vlot, er wordt meestal wel uitgewisseld maar soms is dat wekelijks, soms twee-wekelijks, soms pas na het eind van de cursus dit afhankelijk van regio en school. Om effectief te kunnen opvolgen in functie van het vermijden van uitval is dit onvoldoende.

Algemeen kunnen we stellen dat de gegevensuitwisseling met de aanbods-verstrekkeurs vooral nuttig is om te bepalen of iemand al dan niet regelmatig heeft deelgenomen. Als instrument om uitval te vermijden, is de uitwisselingsfrequentie te laag. Een snelle interventie is immers vereist om uitval te voorkomen zeker in intensievere cursussen waar de leerachterstand na pakweg drie weken te groot is om nog te kunnen aansluiten. Er zijn natuurlijk uitzonderingen. Een best practice in dit kader is Gent. De CBE's geven twee maal per week de afwezigheden door, de CVO's één maal per week. Bovendien zijn de meeste cursussen 1.1 in de gebouwen van het onthaalbureau zodat een adequate opvolging mogelijk is.

Het doorgeven van afwezigheden door scholen is één ding, het ondernemen van actie door de trajectbegeleider een ander. De uitvoeringspraktijken blijken ook hier sterk te verschillen: in één regio wordt gekeken na de cursus of de cursist al dan niet regelmatig heeft deelgenomen maar verder wordt de deelname tijdens de cursus niet opgevolgd, in andere regio's onderneemt men pas actie bij 10% afwezigheid, nog een ander onthaalbureau heeft als richtlijn dat er elke maand op afwezigheden dient gecheckt te worden. In enkele regio's wordt vanuit scholen die wél de afwezigheden regelmatig registreren de vraag gesteld naar het nut ervan als er toch geen actie wordt ondernomen vanuit het onthaalbureau.

## 2.3 LO

### 2.3.1 Doorgeleiding: betere samenwerking OB-VDAB

In de periode 2005-2006 verliep de doorstroom naar het VDAB-pakket loopbaan-oriëntatie allerminst vlot. Er was een grote discrepantie tussen het aantal gescreenden met een advies loopbaanoriëntatie en de uiteindelijke doorstroom

naar de cursussen LO. Als belangrijkste oorzaken werden de plaats van de screening in het traject, de onduidelijkheid over de rollen bij de doorgeleiding en de zwakke regie van de onthaalbureaus naar voor geschoven.

In vorige paragraaf constateerden we dat de screening in heel wat onthaalbureaus inmiddels later in het traject plaatsvindt. Wat de doorgeleiding zelf betreft, zijn de afspraken duidelijk verbeterd. In de dieptecases bezorgt het onthaalbureau lijsten met personen die klaar zijn met MO en NT2 en dus kunnen starten met LO, men zorgt ook dat ze op de infomomenten en in de cursus geraken. Ook over de opvolging van afwezigheden in de cursus LO bestaan duidelijke afspraken.

Algemeen kan gesteld worden dat de verbeterde doorgeleiding een gevolg is van een betere samenwerking tussen het onthaalbureau en VDAB op mesoniveau. In enkele regio's is op mesoniveau op structurele basis overleg ingebouwd: in Brussel en Antwerpen is er maandelijks overleg tussen stafleden. In andere regio's probeert men dan weer (half)jaarlijkse meetings te organiseren tussen consulenten OB en VDAB. In Limburg is het overleg per AMB regio afgeschaft omdat afspraken toch telkens moesten gestroomlijnd worden op provinciaal niveau en is men tot een provinciaal overleg gekomen. Ondanks de verbeterde samenwerking, zijn er nog steeds knelpunten. Voor de onthaalbureaus is het niet altijd duidelijk wat nu juist het mandaat is van de provinciaal verantwoordelijken en de aanspreekpunten per AMB regio. De situatie waarbij OB's met verschillende aanspreekpunten per provincie moeten overleggen, wordt daarnaast als weinig bevorderend voor de samenwerking beschouwd. Door de VDAB aanspreekpunten wordt dan weer gewezen op het gebrek aan continuïteit in de personeelsbezetting bij het onthaalbureau wat impliceert dat er telkens opnieuw afspraken moeten worden gemaakt. De verbeterde samenwerking op mesoniveau biedt daarnaast geen garanties voor het microniveau, waar in bepaalde regio's nog altijd een zeker wantrouwen heerst (cf. supra). In enkele regio's wordt ook gesteld dat er wel afspraken worden gemaakt op mesoniveau maar dat deze daarom nog geen ingang vinden op het microniveau.

Opvallend is de opgang die het co-gesprek heeft gemaakt bij de doorgeleiding. In alle regio's uitgezonderd de stad en provincie Antwerpen vindt inmiddels een co-gesprek plaats. In de stad Antwerpen wordt gesteld dat de aantallen te groot zijn, in de provincie stelt men onder meer dat privacy redenen aan de basis liggen.

**Tabel 4.8** Co-gesprek

	Co-gesprek	Plaats warme overdracht
Antwerpen	Nee	-
Provincie Antwerpen	Nee	-
Gent	Ja	Voor LO
Vlaams-Brabant	Ja	Voor LO
Brussel	Ja	-
West-Vlaanderen	Ja	Voor LO
Oost-Vlaanderen	Ja	Voor LO
Limburg	Ja	Voor LO

De invulling en modaliteiten van het gesprek verschillen per regio. In enkele regio's is het gesprek voor elke inburgeraar, in andere voor zwakkere groepen. Het kan ook verschillende vormen aannemen:

- een uitgebreid gesprek tussen trajectbegeleider, inburgeraar en consulent;
- een korter gesprek tussen bovenstaande actoren na een infosessie kiezen;
- een telefonisch gesprek tussen consulent en trajectbegeleider.

De eerste variant komt het meest frequent voor. De meeste respondenten zien een duidelijke meerwaarde. Volgende voordelen worden aangehaald:

- het uitwisselen van informatie over een inburgeraar. De trajectbegeleider kent de inburgeraar waardoor in het gesprek informatie, wensen en verwachtingen kunnen worden doorgegeven;
- er kan getoetst worden of de inburgeraar voldoende Nederlands kent om door te stromen naar LO, 1.1 blijkt immers niet altijd voldoende te zijn (cf. hoofdstuk 5);
- aan de inburgeraar kan duidelijk worden gemaakt welke rol de trajectbegeleider opneemt en welke rol de VDAB consulent opneemt in het vervolg van het traject;
- het oorspronkelijke advies van VDAB kan geëvalueerd worden. Indien de inburgeraar een andere richting uit wil kan het advies worden aangepast. In het verleden wekten de perspectiefwijzigingen nogal wat wrevel bij VDAB. Door dit gezamenlijk te bespreken kan dit in onderlinge goedkeuring gebeuren;
- een groot voordeel is ook dat de trajectbegeleider vaak de taal van de inburgeraar spreekt wat een meer diepgaande communicatie mogelijk maakt;
- VDAB wordt niet altijd positief ervaren door de inburgeraar mede door de link met RVA en sancties. Het vertrouwen is er dan ook niet altijd langs de kant van de inburgeraar. Door een co-gesprek kan dit wantrouwen ten dele worden weggewerkt.



### 2.3.2 Ook een impact op de uitval?

Voor de cohorte 2007 zijn we nagegaan in welke mate de verplaatsing van de screening en de betere regie leiden tot minder uitval dan in 2005. In tabel 4.9 wordt de verhouding weergegeven tussen het aantal nieuwkomers dat loopbaanoriëntatie heeft gevolgd en het aantal dat een advies loopbaanoriëntatie heeft gekregen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen afgesloten trajecten en nog actieve primaire trajecten. Gezien deze laatste trajecten nog open staan, zou de mogelijkheid bestaan dat de dat de nieuwkomer alsnog loopbaanoriëntatie volgt. Dit lijkt ons echter weinig plausibel: we kunnen immers veronderstellen dat het overgrote deel van de nieuwkomers één jaar na screening begonnen is aan loopbaanoriëntatie (2005) en zeker anderhalf jaar na screening (2007). Het openstaan van deze trajecten is hoogstwaarschijnlijk te wijten aan inaccuraten registratie.

**Tabel 4.9** Cohorte doelgroep met advies loopbaanoriëntatie in 2005 en 2007 die loopbaanoriëntatie hebben gevolgd, toestand respectievelijk eind 2006 en eind juni 2009\*

	2005	2007
Nog actief primair traject	22,6	47,2
Afgesloten primair traject	57,7	59,3
Totaal actief en afgesloten	43,6	50,8

\* Het betreft alle personen die in 2007 een advies loopbaanoriëntatie hebben ontvangen door VDAB, dus exclusief de arbeidsmarktrijpen.

Bron: VDAB studiedienst

Uit de tabel blijkt dat in 2005 43,6% van de gescreende inburgeraars daadwerkelijk doorstroomt naar loopbaanoriëntatie, in 2007 is dit 50,8%. Dit is een eerder beperkte stijging: nog altijd de helft van de gescreende inburgeraars valt uit. Mogelijke oorzaken voor de beperkte stijging zijn het feit dat de plaats van de screening en de betere regie in heel wat onthaalbureaus een eerder recent gegeven is. Ook de uitzonderlijk gunstige conjunctuur in 2007 waardoor snel werk was te vinden, kan een mogelijke verklaring zijn. Anderzijds wekken deze cijfers weinig verwondering bij onze respondenten, zeker niet in de provinciale gebieden: de uitval blijft volgens de VDAB aanspreekpunten immers ook in 2009 hoog. Dit wijst op een aantal onderliggende structurele knelpunten:

- de trajecten zijn zeker in de provinciale gebieden niet naadloos. Door het geringe aantal doorverwijzingen kan men niet altijd snel een groep vormen voor LO. Voor inburgeraars die snel aan de slag willen, zijn de doorlooptijden dan ook vaak te lang. Deze doorlooptijden worden in de hand gewerkt door de indeling in AMB regio's die vaak maar een beperkt gebied en publiek beslaan. Dit heeft tot gevolg dat de groepen niet vol geraken. In Limburg heeft men

daarom besloten om samen te werken op provinciaal niveau, ook in West-Vlaanderen groeit dergelijke samenwerking. Daarnaast wordt er in West-Vlaanderen onderzocht of LO niet kan uitbesteed worden, om op deze wijze meer flexibel in te kunnen spelen op noden en behoeften. In Limburg zijn er inmiddels al twee groepen uitgebreide loopbaanoriëntatie uitbesteed aan derden;

- het blijkt niet altijd evident om inburgeraars warm te maken voor de cursus ook al hebben ze eerder toegezegd. In Kortrijk wordt gesteld dat vooral de duur van de cursus afschrikt: twaalf halve dagen gespreid over drie weken ‘oriënteren’ vinden heel wat inburgeraars te lang. Daarom heeft men recent beslist om de cursus in een week te geven;
- de participatie aan LO is afhankelijk is van het feit of inburgeraars 1.1 halen. Bij een screening voor of na MO kan met de inburgeraar geen duidelijke afspraken worden gemaakt over wanneer de cursus zal plaatsvinden. Dit gebrek aan duidelijk perspectief kan leiden tot uitval;
- ook het veranderen van perspectief wordt vaak als reden aangehaald door VDAB. Het knelpunt is daarbij dat personen die van perspectief zijn veranderd een aantal maanden later toch in de werkwinkel kunnen staan. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat die personen wel werk willen zoeken, maar in eerste instantie niet met hulp van VDAB. Als ze daar niet in slagen komen ze mogelijk alsnog in de werkwinkel terecht;
- tot slot werd door heel wat VDAB aanspreekpunten kinderopvang als reden van uitval aangehaald. Dit is opvallend. Heel wat onthaalbureaus nemen initiatieven om kinderopvang te voorzien tijdens MO, maar dit aanbod geldt blijkbaar niet meer als het om LO gaat. Dit wijst naar onze mening op het gebrek aan geïntegreerde aanpak in functie van de inburgeraar.

Aan een paar van de geschetste knelpunten komt de vernieuwde flow bij VDAB Gent tegemoet. De flow ziet er vanuit VDAB perspectief in grote lijnen en idealiter als volgt uit:

- inschrijving bij VDAB onmiddellijk na de screening bij het onthaalbureau;
- de eigenlijke screening door VDAB vindt plaats tijdens de cursus NT2, tenzij de inburgeraar aangeeft snel aan het werk te willen;
- bij het einde van de cursus NT2 en bij het behalen van 1.1 volgt een co-gesprek. Op dit co-gesprek krijgt de cursist meteen een datum van de start van de cursus LO. In de praktijk kan hij/zij vaak binnen de maand instappen;
- voor de start van de cursus LO telefoneert de trajectbegeleider van het OB om de cursist te herinneren aan de cursus.

## 2.4 Opvolging door de trajectbegeleider

Het inburgeringsdecreet en het besluit van de Vlaamse regering van 15 december 2006 bepaalt trajectbegeleiding als volgt: ‘trajectbegeleiding staat

garant voor de *integrale benadering* van het primaire inburgeringstraject dat in samenspraak met de betrokken inburgeraar wordt uitgevoerd. De trajectbegeleider biedt de inburgeraar binnen het primaire traject *individuele begeleiding op maat* aan. De trajectbegeleider volgt de individuele ondersteuningsvragen van de inburgeraar en verwijst hem hiervoor door naar de reguliere voorzieningen. Hij volgt de verschillende onderdelen van het primaire traject ook administratief en registreert de onderdelen in het inburgeringssysteem.'

De doorgeleiding en het voorkomen van uitval is dus maar één taak van de trajectbegeleider. Hij dient daarnaast in te staan voor een 'integrale benadering' van het primaire traject en voor een 'individuele begeleiding op maat'. Algemeen merken we dat de onthaalbureaus verschillende posities innemen op het continuüm tussen een eerder administratieve invulling van trajectbegeleiding en een meer inhoudelijke. Met een administratieve invulling doelen we op trajectbegeleiding die zich beperkt tot het helpen oplossen van administratieve problemen als diplomagelijkschakeling, problemen met huisbaas, zorgen dat mensen in hun cursus geraken, ... De focus ligt op het verstrekken van hulp om het programma zo vlot mogelijk te kunnen doorlopen. De focus is aanbodgericht. Vaak is de caseload erg hoog in dit type onthaalbureau zodat er sowieso weinig ruimte is voor inhoudelijke invulling. Het andere type streeft een bredere focus na waarbij het inburgeringsprogramma een middel is om de doelstellingen van de inburgeraar te bereiken. De focus is dus breder dan enkel het vormingsprogramma. De focus is eerder vraaggericht. Let wel het gaat om een continuüm waarbij geen enkel onthaalbureau louter administratief werkt en een ander louter vraaggericht.

Zowel het eerder administratieve type onthaalbureau als het meer inhoudelijke hebben de voorbije jaren veel aandacht besteed aan het systematiseren van de opvolging. De conclusie over trajectbegeleiding in vorig rapport was dat de opvolging weinig systematisch was, op een ad hoc matige basis plaatsvond, enkel in BON werd een minimumkader gedefinieerd (zie De Cuyper & Wets, 2007). Dit impliceerde dat van de nieuwkomers wordt verwacht dat ze een 'actieve' houding aannemen en zelf de stap zetten naar de trajectbegeleider met hun vragen en problemen. Inmiddels hebben heel wat onthaalbureaus op mesoniveau werk gemaakt van richtlijnen in verband met de opvolging van inburgeraars. In tabel 4.10 werden de richtlijnen binnen de verschillende onthaalbureaus samengebracht.

**Tabel 4.10** Richtlijnen opvolging in de onthaalbureaus

	Richtlijnen	Wat?
Antwerpen	Ja	Herbevestiging MO, eind MO, herbev NT2, eind NT2, minimum om de 3 maanden contact
Brussel	Ja	Voor MO, na MO, na NT2
Gent	Ja	Einde MO, co-gesprek
Provincie Antwerpen	Nee	Strookt niet met maatwerk
West-Vlaanderen	Nee	-
Oost-Vlaanderen	Ja	Post MO gesprek, co-gesprek
Vlaams-Brabant	Ja	1 opvolgingsgesprek, co-gesprek
Limburg	Ja	Face to face voor MO, cogesprek, eindgesprek

In enkele onthaalbureaus gaat het om plannen, in andere zijn de richtlijnen al geïmplementeerd. In de provincie Antwerpen werd geopteerd om niet met richtlijnen voor de opvolging te werken omdat dit niet strookt met het principe van maatwerk. Opvallend is wel dat de vaststelling rond de weinig systematische opvolging begin 2007 is gedaan en bepaalde onthaalbureau midden 2009 nog maar in de planningsfase zitten met betrekking tot de systematische opvolging. Een verklaring zijn de vele beleidswijzigingen die dienden geïmplementeerd te worden in deze periode.

In de onthaalbureaus waar een meer systematische opvolging is geïmplementeerd, blijkt dit niet altijd even vlot te verlopen. Trajectbegeleiders beschikken niet altijd over de nodige methodische handvatten of leidraden om de verschillende gesprekken te voeren, sommigen wisten niet altijd goed wat te bespreken. Enkele trajectbegeleiders vonden de opvolgingsgesprekken weinig nuttig en pasten de richtlijnen dan ook niet toe. Het voorzien van richtlijnen inzake opvolgingsgesprekken zonder het voorzien van training en tools lijkt weinig zinvol. Algemeen blijkt er vraag te zijn naar concrete tools voor trajectbegeleiders: hoe bevraag je dingen, hoe kan je het best een perspectief bevragen, wat bevraag je, ... Er wordt in dit kader gesteld dat de concepten van het VMC wel hun waarde hebben, maar ze zijn vaak weinig concreet, er dient bijgevolg altijd een vertaalslag plaats te vinden.

### 3. Effectiviteit en redenen van uitval

Tot slot hebben we de effectiviteit van het samenwerkingsverband berekend uitgedrukt als de verhouding tussen aanmeldingcontract, contractattest en aanmeldingattest. Concreet zijn we dus voor de cohortes 2005, 2007 en 2008 nagegaan:

- hoeveel % van de inburgeraars aangemeld in respectievelijk 2005, 2007 en 2008 een contract hebben ondertekend;

- hoeveel % van de aangemelde inburgeraars in 2005 en 2007 die een contract hebben ondertekend ook een attest hebben behaald;
- hoeveel % van de inburgeraars aangemeld in respectievelijk 2005 en 2007 een attest hebben gehaald.

De peildatum voor de cohortes lag op december 2009. Concreet bekeken we dus voor alle aangemelde nieuwkomers in 2005, 2007 en 2008 wat hun situatie eind 2009 was. Het berekenen van de ratio's 'contractattest' en 'aanmelding attest' had weinig zin voor 2008: heel wat inburgeraars aangemeld in 2008 zullen immers eind 2009 nog met hun traject bezig zijn.

**Tabel 4.11** Effectiviteit van de opvolging: vergelijking 2005, 2007 & 2008

	Aanmelding - contract	Contract - attest	Aanmelding - attest
2005			
Recht	60,3	62,2	47,4
Plicht	77,8	67,1	52,0
Totaal	67,1	64,6	49,1
2007			
Recht	56,7	55,9	31,5
Plicht	89,6	67,7	61,5
Oudkomer	69,1	53,1	41,3
Nieuwkomer	76,7	64,0	49,9
Totaal*	76,7	64,0	49,9
2008			
Recht	66,5		
Plicht	92,8		
Oudkomer	54,5		
Nieuwkomer	83,0		
Totaal*	83,0		

\* Om een maximale vergelijkbaarheid met de evaluatie van 2005 na te streven, opteerden we om de totalen te berekenen op 'nieuwkomers'.

Bron: KBI

Uit de tabel blijkt dat in 2005 49,1% van de nieuwkomers die zich aanmelden ook een attest halen, in 2007 is dit 49,9%. Ook op de ratio 'contractattest' wordt in 2007 (62,5%) iets minder goed gescoord dan 2005 (64,6%).

Met deze scores kan bezwaarlijk van een grote vooruitgang op het vlak van effectiviteit worden gesproken. De cijfers zijn toch enigszins verrassend te noemen. In voorgaande werd immers beschreven dat de samenwerking tussen de partners in de uitvoering van het traject is verbeterd, bovendien lijkt het

onthaalbureau ook systematischer op te volgen. Deze wijzigingen zijn echter van vrij recente datum zodat ze nog geen impact zullen hebben op de cijfers.

Wel opvallend is dat de verplichting blijkt te werken bij het overtuigen van inburgeraars om in een traject te stappen. Ook de verplichten blijken zowel in 2005 als 2007 minder uit te vallen dan de rechthebbenden: ongeveer 67% van de verplichten die een contract ondertekenden haalden een attest tegenover 62% in 2005 en 56% in 2007. Opvallend is wel dat de uitval van rechthebbenden in 2007 duidelijk is gestegen, de uitval van verplichten is constant gebleven.

Wat de uitval tijdens het traject betreft, wordt in enkel onthaalbureaus gesteld dat de opvolging beter is geworden en dat dit zijn impact heeft, maar dat dit niks aan de fundamentele oorzaken van de uitval verandert. Als belangrijkste oorzaken worden in dit kader werk en kinderopvang naar voor geschoven. Inburgeraars die werk vinden, stoppen heel vaak met hun traject. De uitzonderlijk gunstige economische conjunctuur in 2007 kan in dit opzicht een mogelijke verklaring bieden voor de nog steeds vrij hoge uitval. Een zeer vaak terugkomende reden is daarnaast kinderopvang. Er wordt gewezen op het feit dat gezinsherenigers verplicht zijn geworden. Dit impliceert een grotere groep van participanten met een gezin. . Hoewel dit als een belangrijke oorzaak naar voor wordt geschoven, valt het wel op dat in enkele regio's er nu pas structureel aandacht is voor randvoorwaarden als kinderopvang. Andere onthaalbureaus staan in dit kader een heel stuk verder. In Gent bijvoorbeeld wordt systematisch navraag gedaan of er kinderopvang nodig is, één personeelslid is speciaal aangesteld om te zoeken naar kinderopvang, de trajectbegeleiders gaan mee naar de crèche om afspraken te maken en te tolken en er is afgesproken dat de opvang geldt tijdens het gehele primaire traject. Het onthaalbureau voert dus een duidelijke *regie* wat betreft kinderopvang. Dit is niet in elke onthaalbureau het geval, wat een mogelijke verklaring voor de uitval kan zijn.

## HOOFDSTUK 5

### AANBOD

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op enkele specifieke wijzigingen die sinds het decreet van 2007 in het aanbod hebben plaatsgevonden. Meer bepaald zijn dit flexibele trajecten voor werkenden, geïntegreerde en duale trajecten. Daarna gaan we dieper in op de vraag of homogene lesgroepen bijdragen tot minder uitval en snellere doorstroom en heterogene lesgroepen tot meer integratie. Tot slot bespreken we enkele algemene knelpunten met betrekking tot het aanbod die doorheen de interviews aan bod zijn gekomen.

#### 1. Flexibele trajecten

Een belangrijke wijziging in het decreet van 2007 was de flexibilisering van het traject voor werkenden. Dit flexibel traject moet het mogelijk maken een job te combineren met het inburgeringsprogramma. Concreet komt het er op neer dat normaliter een regelmatige deelname van 80% nodig is op elk onderdeel van het vormingsprogramma, maar daar voor werkenden kan van afgeweken worden. Om als *werkend* gedefinieerd te worden, mag de inburgeraar geen wacht-, werkloosheids- of OCMW-uitkering hebben en moet zijn inkomen uit arbeid minstens het leefloon bedragen. Het uitvoeringsbesluit van 19 december 2008 bepaalt daarnaast dat de inburgeraar om de drie maanden moet kunnen aantonen dat hij/zij nog beroepsmatig werkzaam is. Personen die met korte interim-contracten werken, komen dus niet in aanmerking.

Voor maatschappelijke oriëntatie blijken deze flexibele trajecten niet compatibel met de nieuwe MO methodiek. Deze methodiek is immers gestoeld op ontwikkelingsgericht leren waarbij de topics 'uit de groep' moeten komen. De groepsdynamiek is dus van groot belang. Knelpunt voor werkenden is dat men op moeilijk kan aansluiten bij de groep en door de beperkte aanwezigheid bovendien de groepsdynamiek verstoort. Een tweede knelpunt is dat dergelijke methodiek niet toelaat werkenden gericht te laten aansluiten bij een aantal specifieke arbeidsmarkt gerichte thema's. Doordat de thema's uit de groep moeten komen, zijn er immers geen vaste inhoudelijke blokken meer. Het merendeel van de onthaalbureaus voorziet dan ook een aangepast aanbod voor werkenden. Het gaat dan

om een avondaanbod of een zaterdagaanbod met een beperkter aantal uren (meestal 30) eventueel aangevuld met zelfstudie. In de meeste onthaalbureaus wordt het aanbod voor werkenden opengesteld voor *alle* werkenden. Dit betekent dus ook voor inburgeraars met korte interim-contracten en deeltijds werkenden.

Wat het aanbod Nederlands betreft, ligt het knelpunt voornamelijk bij het avondaanbod. In de CBE's is dit eerder beperkt en in landelijke gebieden vaak zelfs niet aanwezig. Volgens onze respondenten is de motivatie om na het werk nog een verre verplaatsing te maken naar een regio met wél avondaanbod niet altijd even groot.

Tot slot is het opvallend dat er geen minimumpercentages met betrekking tot de aanwezigheid zijn bepaald voor de flexibele trajecten. In één onthaalbureau maakt men contracten op voor werkende nieuwkomers die verplicht zijn, waarin slechts minimale aanwezigheden zijn vereist (bijvoorbeeld maar 40%). Dit om administratief in orde te zijn. Voor de nieuwkomer zelf heeft dit inhoudelijk weinig nut.

## 2. Duale en geïntegreerde trajecten

### 2.1 Duale trajecten

In vorige evaluatie werd gepleit voor het zoveel mogelijk voorzien van duale trajecten. Dit betekent dat de inburgeraar twee opleidingen met elkaar combineert. In het primair traject betekent dit de combinatie MO en NT2/LO en NT2. Deze cursussen worden dan gelijktijdig aangeboden, maar het blijven aparte opleidingen.

Tussen OB en HVN blijken er amper structurele afspraken te bestaan over duale trajecten. In hoofdstuk vier haalden we reeds aan dat de afstemming MO-NT2 niet altijd even vlot verliep in enkele regio's, zodat het sowieso moeilijk is om er duale trajecten te plannen. Ook in andere regio's is er weinig structurele samenwerking rond duale trajecten. Een uitzondering is de provincie Antwerpen waar structurele afspraken bestaan die een duaal traject mogelijk maken: de scholen geven in de voormiddag NT2 zodat een aanbod MO in de namiddag kan. In de stad Antwerpen stelt men dan weer dat er geen afspraken nodig zijn omdat het aanbod zo gedifferentieerd is dat wie wenst ook een duaal traject kan volgen.

Ook tussen VDAB en HVN bestaan er geen structurele afspraken over duale trajecten. In VDAB Antwerpen en Gent worden cursussen wel sterk aangemoedigd om 1.2 (verder) te volgen tijdens de cursus LO. In Gent worden de cursussen ook op momenten gegeven die niet interfereren met de lessen Nederlands.

In enkele onthaalbureaus wordt aangehaald dat duale trajecten voor veel personen te zwaar zijn. Voor anderen is een duaal aanbod niet wenselijk, ze willen overdag beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (interim) en opteren daarom voor een avondaanbod.



## 2.2 Geïntegreerde trajecten

Een stap verder dan duale trajecten gaan 'geïntegreerde trajecten' waarbij verschillende opleidingsinhouden worden geïntegreerd: zo maakt taalopleiding bijvoorbeeld deel uit van een beroepsopleiding of werkervaring. Wat de geïntegreerde trajecten betreft, zien we in heel wat regio's experimenten. Het betreft evenwel telkens een aanbod in het secundair traject. Dit valt buiten de scope van deze evaluatie. Een uitzondering vormt het project met analfabeten in Antwerpen. De aanzet van dit project werd gegeven in de provincie Antwerpen, VDAB Antwerpen heeft dit project verdergezet en verder ontwikkeld. Het project is een partnership tussen basiseducatie, Levanto, Werkvorm, OB en VDAB en bevat volgende stappen:

- co-screening op het onthaalbureau;
- MO;
- NT2: na niveau 3 mondeling en 5 schriftelijk wordt de cursus LO al gegeven. Dit betekent 300 uur les. Normaliter dienen analfabeten 600 uur te volgen voor ze een niveau 1.1 behalen en LO kunnen volgen;
- loopbaanoriëntatie voor analfabeten. Deze loopbaanoriëntatie duurt slechts één week. Dit is mogelijk omdat de keuze van opleidingen erna beperkt is;
- beroepenoriëntatiemodule. In deze module gaat men op de werkvloer gaan kijken naar verschillende beroepen. Omwille van kostenbesparing werd deze module nu geïntegreerd in de technische opleiding;
- technische opleiding: Horeca, Bouw, Groen, Professionele schoonmaaktechnieken. Deze opleiding duurt 3,5 maanden met 2 weken stage;
- IBO;
- art. 60/Wep/NEC.

Tijdens de verschillende stappen blijft het Nederlands binnen het CBE lopen, daarnaast krijgt men ook nog eens vaktechnisch Nederlands op de werkvloer. Dit betekent dus bijna een fulltime opleiding. Het traject zelf duurt zes maanden. De opvolging is gecentraliseerd bij één VDAB consulent. Op termijn wil men gaan naar een integratie MO en LO. Op deze wijze kunnen beter linken worden gelegd tussen beide pakketten: bijvoorbeeld werkbelastingen, werksociale zekerheid en kunnen randproblematieken die mogelijk de doorstroom naar werk kunnen belemmeren aan bod komen.

Dit project heeft natuurlijk zijn specifieke waarde naar de doelgroep van analfabeten maar bevat een aantal belangrijke innovaties die mogelijk kunnen geïntroduceerd worden binnen de reguliere werking:

- de trajecten zijn doelgericht: vanaf het begin van het traject staat een duidelijk doel vast waarnaar men toewerkt;
- het trajectverloop is vanaf de start duidelijk: de inburgeraar weet perfect wat, wanneer hij kan verwachten;
- integratie naar inhouden: MO-LO, NT2-beroepsopleiding;

- een meer geïntegreerde benadering en samenwerking op microniveau in de hand gewerkt door de co-screenings.

### 3. Homogene of heterogene groepen?

Een specifieke vraag is deze naar de samenstelling van de lesgroepen: zo homogeen of zo heterogeen mogelijk? Dragen homogene lesgroepen (taalgroepen, scholingsgraad, gender, oudkomer/nieuwkomer, ...) bij tot minder uitval en snellere doorstroom, en heterogene lesgroepen tot meer integratie? We bekijken deze kwestie voor MO, LO en NT2.

In alle onthaalbureaus is het determinerende criterium voor de samenstelling van de groepen MO de taal van de inburgeraar. In de meeste onthaalbureaus zijn de aantallen te klein om nog verder te differentiëren. De vraag kon in de meeste onthaalbureaus dan ook niet beantwoord worden. In de grotere onthaalbureaus worden waar mogelijk afzonderlijke groepen ingericht voor analfabeten en laaggeschoolden. In dit kader wordt gesteld dat de nieuwe CLIMO methodiek beter is om te differentiëren maar dit ook zijn grenzen kent: een groep analfabeten met hooggeschoolden werkt niet. Daarnaast en hierbij aansluitend wordt opgemerkt dat een te grote heterogeniteit in de samenstelling van de groepen niet ideaal is: de inhoudelijke differentiatie naar behandelde onderwerpen wordt op die manier te groot.

Ook in de cursussen LO stelt de kwestie zich niet echt. In de meeste regio's is de instroom beperkt en is er geen mogelijkheid om te differentiëren. Enkel in Gent en Antwerpen wordt gedifferentieerd. In Gent tracht men te differentiëren op de mate waarin inburgeraars het vermogen hebben om na te denken over eigen motieven, plannen, verlangens, ... met betrekking tot hun loopbaan. In Antwerpen worden aparte cursussen georganiseerd voor inburgeraars die al dan niet via het onthaalbureau komen. De groep oudkomers die niet via het onthaalbureau komt, is immers vaak minder gemotiveerd. Om die reden tracht men ze te scheiden van de meer gemotiveerde groep van inburgeraars die via het onthaalbureau komen. Daarnaast is er in Antwerpen ook LO voor analfabeten (cf. supra) en wordt een cursus LO voor hooggeschoolden ontwikkeld.

De huizen van het Nederlands streven een zo groot mogelijke homogeniteit naar leervermogen na. Op de verdere samenstelling van de groepen bestaat er in het merendeel van de regio's geen uitgesproken visie vanuit het NT2 overleg. Een uitzondering vormt het NT2 overleg in Gent. Het beleid is dat men met zoveel mogelijk heterogene groepen werkt naar moedertaal. Op die manier wordt verhinderd dat cursisten in de les met elkaar in de moedertaal converseren en is men verplicht in het Nederlands met elkaar te communiceren.

Enkele aanbodsverstrekkers NT2 werken met vrouwengroepen. Het argument is dat vrouwen anders niet instappen in de cursus. Vanuit de Huizen in enkele

regio's worden niet enkel omwille van principiële, maar ook om organisatorische redenen bezwaren geopperd. In een provinciale context betekenen vrouwengroepen in een regio dat er te weinig uren kunnen zijn voor nog een andere cursus 1.1 en dat de mannen bijgevolg in een andere regio les moeten gaan volgen.

#### 4. Varia

Hoewel het niet het opzet van het evaluatie onderzoek was om het aanbod inhoudelijk te evalueren, kwamen tijdens de interviews toch enkele knelpunten in het aanbod ter sprake. We zetten ze in wat volgt op een rijtje:

- Nederlands:
  - na een testing door het HVN start een cursist in een traject als traag- of snellerend. Een belangrijk knelpunt was tot voor kort dat er na niveau 1.2 geen aanbod voor traaglerenden meer was. Er wordt m.a.w. verondersteld dat een traaglerende gemiddeld of snellerend wordt vanaf niveau 2. Deze groep kon wel doorstromen naar de CVO's maar dat bleek geen succes. Aan dit knelpunt werd begin 2009 tegemoet gekomen door CVO's de mogelijkheid te geven vertraagde cursussen in te richten. Een niveau wordt dan gegeven in 180 uur in plaats van 120 uur. Een knelpunt blijft wel dat dit aanbod zeker niet in alle regio's beschikbaar zal zijn;
  - de wachtlijsten zijn terug. In Gent, Antwerpen & de Kempen worden sinds 2009 wachtlijsten gemeld bij de CBE's. In enkele Huizen wordt gesuggered dat het leervermogen van de cursisten 1.1 aan het dalen is. De CBE's krijgen daardoor een grotere instroom te verwerken. Een mogelijke verklaring die hiervoor wordt aangereikt, is dat door de verplichting de zwakste groepen worden bereikt, wat vroeger minder het geval was. Verder onderzoek zou dit moeten staven;
  - het organiseren van een aanbod Nederlands in landelijke gebieden blijft een knelpunt. Voor laaggeschoolden is er soms maar één cursus per jaar;
  - een gebrek aan intensieve cursussen;
  - een belangrijk knelpunt zijn de niveaubepalingen. Tussen de bepalingen van het niveau Nederlands blijkt heel wat verschil te zitten: bepaalde scholen doen dit via een test van vijf minuten afgenomen door een onthaalbediende, anderen hanteren een test van een uur. Daarnaast zijn er duidelijke verschillen tussen CBE's en CVO's, maar naargelang het pedagogisch concept ook tussen CVO's.

Dit impliceert dat een niveau 1.1 in één school niet een 1.1 is in een andere school. In dit kader werden door enkele Huizen centrale niveautesten ontwikkeld in samenspraak met de scholen uit de regio. Zo bestaan er Antwerpse niveaubepalingen, Brusselse... wat er nog altijd voor zorgt dat een niveau 1.1 in Antwerpen verschilt van een niveau in Brussel. Zo blijkt de

Antwerpse test onvoldoende voor provincie Antwerpen. Voor de flow van het traject zijn de verschillen in niveau een duidelijk knelpunt. Bij VDAB wordt een niveau 1.1 gevraagd terwijl er geen standaard bestaat voor 1.1. Het is dan ook niet evident voor VDAB om zijn aanbod daar op af te stemmen.

- loopbaanoriëntatie:
  - voor personen met psychische problemen en trauma's bestaat er geen aanbod bij VDAB;
  - een knelpunt blijft het niveau 1.1 tijdens LO. Ondanks de aanpassing van de cursus wordt vrij algemeen gesteld dat 1.1 voor sommigen te weinig is. Een trajectbegeleider stelt in dit verband dat de cursussen loopbaanoriëntatie eigenlijk voor de helft cursussen Nederlands zijn en voor de helft oriëntatie;
  - in de cursus LO zitten personen met een niveau 1.1 maar ook met andere niveaus (3.1 en 2.2). Deze heterogeniteit naar taalniveau maakt het lesgeven niet altijd evident.

## **HOOFDSTUK 6**

### **REGISTRATIE EN STURING**

In dit hoofdstuk komt het macroniveau aan bod. In een eerste paragraaf bekijken we in welke mate de aansturing van het inburgeringsbeleid effectief en efficiënt is vormgegeven. De focus ligt daarbij op de organisatie en sturing vanuit VDAB. VDAB wijzigde immers eind 2006 zijn organisatiestructuur. We zullen dan ook nagaan welke consequenties dit heeft voor VDAB inburgering. In een tweede paragraaf komt de registratie in het monitoringssysteem Matrix aan bod.

#### **1. Sturing**

##### **1.1 VDAB**

Eind 2006 wijzigde VDAB zijn organisatiestructuur grondig: het arbeidsmarkt-beheer (regie) en de competentiecentra (actor) werden immers gescheiden of 'gecompartimenteerd'. Vóór deze compartimentering werd VDAB inburgering provinciaal georganiseerd. Telkens stond een inburgeringscoördinator op provinciaal niveau in voor de aansturing van inburgeringsconsulenten en veelal ook de NT2 instructeurs. Door de compartimentering werd de provinciale structuur afgeschaft en werd inburgering per AMB regio georganiseerd. De aansturing van de inburgeringsconsulenten gebeurde niet langer door een coördinator maar door een 'aanspreekpunt' per AMB regio. De aanspreekpunten zijn 'expert coaches', zij moeten het centrale beleid naar de regio vertalen. Inhoudelijk worden de aanspreekpunten op hun beurt door een expert arbeidsbemiddeling binnen de centrale VDAB diensten aangestuurd, de hiërarchische aansturing gebeurt echter binnen de AMB regio.

*Mesoniveau → microniveau*

De AMB regio's hebben een zekere autonomie om verdere invulling te geven aan deze structuur. Er kunnen globaal bekeken een tweetal grote modaliteiten worden onderscheiden wat de aanspreekpunten betreft:

- er is een aparte dienst 'inwerking' in de AMB-regio waaronder ook inburgering valt. De hiërarchisch en inhoudelijk verantwoordelijke is daarbij dezelfde persoon. Dit is onder meer het geval in Gent, Antwerpen en Kortrijk. In Antwerpen en Gent zijn de coördinatoren volledig vrijgesteld en dus quasi uitsluitend bezig met coördinatie en aansturing van inburgeringsconsulenten;
- in andere AMB regio's maken de inburgeringsconsulenten deel uit van de teams binnen de werkwinkel:
  - in enkele regio's is de teamcoördinator inhoudelijk aanspreekpunt. Het aanspreekpunt is dan zowel hiërarchisch als inhoudelijk verantwoordelijk;
  - in andere regio's sturen 'experten' inhoudelijk aan en zijn dus aanspreekpunt. De teamcoördinatoren sturen hiërarchisch aan.

Uit de interviews blijkt dat de *intraorganisatorische* afstemming en aansturing van de inburgeringsconsulenten binnen de regio's met een aparte dienst inwerking vrij vlot verloopt. Dit is niet altijd het geval in de overige AMB regio's. Volgende knelpunten kwamen daarbij naar voor:

- in kleine AMB regio's moeten de experts/aanspreekpunten naast inburgering nog heel wat andere domeinen beslaan (WEP, jobcoaching, trajectwerking 50+, ...). Het blijkt niet evident om inburgering erbij te nemen. Het is immers een complex domein dat bovendien de laatste jaren heel wat inhoudelijke wijzigingen kende. Enkele experts stellen dan ook dat ze dit domein, mede door tijdsgebrek, moeilijk in de vingers krijgen en hun coaching van de inburgeringsconsulenten daarom niet altijd voldoende is;
- in andere regio's blijkt geen stafmedewerker maar de consulent zelf het aanspreekpunt en de expert te zijn. Hoewel de consulenten wél voltijds bezig zijn met het thema blijkt de combinatie van een zware caseload, de interne en externe afstemming én het inwerking in nieuwe richtlijnen en regelgeving niet evident. Een consulent heeft daarnaast de competenties om inburgeraars te begeleiden, maar daarom nog niet automatisch om af te stemmen, te coachen, ...
- tot slot wordt gesteld dat een knelpunt de continuïteit bij de aanspreekpunten is.

Concluderend kunnen we dus stellen dat het voor de aanspreekpunten gezien hun takenpakket niet altijd evident blijkt te zijn om de materie inhoudelijk te beheersen en door te vertalen. In dit kader wekt het dan ook geen verwondering dat de aanspreekpunten in Oost-Vlaanderen en de provincie Antwerpen het belangrijk

vinden dat ze inhoudelijk beroep kunnen doen op een provinciaal aanspreekpunt die als een soort 'expertcoach' fungeert.

De compartimentering heeft ook consequenties voor de *interorganisatorische* afstemming. Per werkingsgebied van het onthaalbureau kunnen er drie AMB-regio's zijn. Dit betekent dat de afstemming door het onthaalbureau mogelijk met drie 'aanspreekpunten' van VDAB moet gebeuren, waar er voorheen een one-to-one verhouding was met de VDAB coördinator. In hoofdstuk 5 haalden we reeds aan dat dit zeker in provinciale gebieden niet altijd evident is voor de onthaalbureaus en dit de afstemming niet bevordert.

Tot slot is het opvallend dat in enkele AMB regio's zonder provinciale coördinator de werking in meer of minder mate wordt geaggregeerd naar provinciaal niveau. Naast het feit dat dit bevorderend is voor de afspraken met het onthaalbureau, werkt dit volgens de betrokkenen effectiviteits- en efficiëntiebevorderend: het interne VDAB aanbod kan beter op elkaar worden afgestemd zodat er meer instapmomenten zijn, het opleidingsaanbod voor consulenten kan worden geclusterd en de werking kan beter worden gestroomlijnd.

#### *Macroniveau → Mesoniveau*

Ook de informatiedoorstroom van het centraal VDAB niveau naar de aanspreekpunten blijkt niet altijd even vlot te verlopen. Vooral de snelheid en frequentie van doorstroom zijn knelpunten. Dit heeft tot gevolg dat enkele aanspreekpunten stellen dat ze zelf informatie trachten te verzamelen via websites, anderen worden gebriefd door het onthaalbureau, ... Volgens enkele respondenten is de minder vlotte informatiedoorstroom te wijten aan de interne reorganisatie bij VDAB en het verschuiven van functies. Ook het expertenoverleg heeft enige tijd stil gelegen.

De methodische sturing en ondersteuning vanuit het centrale niveau is eerder beperkt, in dit kader wordt ondermeer gewezen op het gebrek aan een adequate intakeleidraad en een aparte cursus voor oudkomers. In één regio heeft men bijvoorbeeld zelf een intakeleidraad ontwikkeld en is men bezig om een aparte cursus voor oudkomers uit te werken.

Tot slot lijken er ook geen specifieke targets te bestaan voor inburgering. Voor inburgering stelt men net zoals in de reguliere werking trajecten voorop als te behalen targets. Een traject wordt pas gestart en geteld ná de loopbaanoriëntatie. Screenings en loopbaanoriëntatie worden als dusdanig niet als targets meegerekend. Daarnaast blijkt het aantal vooropgestelde trajecten veel te laag: de normen worden in bepaalde regio's met 300% overschreden. Voor de consulenten zelf bleek het ook niet altijd duidelijk welke normen ze nu precies hebben.

#### *Tot slot: macro – meso – micro*

Concluderend kunnen we stellen dat er een dubbele gap zit in de informatiestroom en sturing van het macro- naar het microniveau. De doorstroom van

informatie van centraal naar regionaal niveau blijkt niet altijd even tijdig en frequent plaats te vinden, op regionaal niveau blijkt de vertaling naar de consultants niet altijd evident. Een mogelijke oplossing in dit kader zou kunnen zijn om de coördinatie van inburgering terug op het provinciale niveau te laten plaatsvinden door vrijgestelde provinciale coördinatoren. In de praktijk blijkt die tendens al te bestaan. Concreet heeft dit volgens de betrokkenen volgende voordelen:

- coördinatoren kunnen voltijds bezig zijn met de materie en zich voldoende verdiepen;
- een grotere effectiviteit en efficiëntie:
  - schaalvergroting intern en extern aanbod zodat er meer instapmomenten zijn voor de inburgeraars, maar ook de opleiding van de inburgeringsconsultants beter kan worden geclusterd;
  - een betere afstemming met het onthaalbureau;
  - minder ‘overheadkosten’: op interne vergaderingen dienen slechts vijf personen aanwezig te zijn in plaats van twaalf op dit moment.
- tot slot zou dit ook kunnen leiden tot meer stroomlijning van de verschillende werkingen in de AMB regio’s.

## 1.2 Onthaalbureaus

In de evaluatie van 2005-2007 zijn we uitgebreid ingegaan op de centrale aansturing en controle van de onthaalbureaus. Uit deze evaluatie bleek dat de eerste drie jaar na het inburgeringsdecreet van 2004 er zeer beperkt centraal werd aangestuurd: enkel de flow van het inburgeringstraject lag vast. Verder waren er geen aanwervingseisen voor personeel, zeer vrije besteding middelen, geen cursusinhouden en leerdoelen, het aantal uren MO lag niet vast, er was geen eenduidige visie rond trajectbegeleiding enz. Er was wel een beperkte retrospectieve controle via een rapportagedossier met als belangrijkste inhoud de financiële rapportage, het aantal gerealiseerde trajecten en een verantwoording van de middelen. Van een sturing op resultaten kon er niet echt worden gesproken omdat er niet eenduidig werd geregistreerd in het bestaande monitoringssysteem. We concludeerden dan ook dat het evenwicht tussen ‘loslaten’ of autonomie en ‘centrale aansturing’ teveel overhelde in de richting van autonomie.

Inmiddels (2009) is er meer centrale sturing gekomen door onder meer de invoering van een gestandaardiseerd MO pakket inclusief leer- materiaal en -doelen en een nieuwe financieringssysteem (sokkel, basistoelage en output). Met betrekking tot deze sturing kwamen we tot volgende vaststellingen:

- de cursus MO wordt algemeen vrij positief onthaald. Er wordt gesteld dat de cursus vertrekt vanuit een degelijke en duidelijke visie waar concrete handvatten aan zijn gekoppeld;
- de gerealiseerde output van het onthaalbureau in termen van contracten, regelmatige deelname MO, toeleidingstrajecten en de verhouding contractattest



speelt een belangrijke rol in het toekennen van de financiering. Het is dan ook des te opvallender dat de verantwoordelijkheid voor de registratie van de output bij de onthaalbureaus zelf ligt. Op die registratie blijkt geen enkele controle te zijn. Dit tot verwondering van enkele coördinatoren zelf, die stellen dat alle uitgavenposten en facturen zeer zorgvuldig worden gecheckt via een retrospectieve controle, maar er op geen enkele manier controle bestaat op de correctheid van de registratie, zo heeft bijvoorbeeld nog nooit iemand een contract of een attest opgevraagd;

- bij het registreren blijken daarnaast nog steeds interpretatieverschillen te bestaan. In één onthaalbureau wordt ‘regelmatige deelname’ geregistreerd als een NT2 aanbodsverstrekker niks laat weten, in een andere is het omgekeerd. Dit kan een belangrijke impact hebben op de ratio contract – attest en dus de financiering. Zolang er voldoende middelen zijn en de onthaalbureaus ook financiering krijgen voor *niet* gerealiseerde trajecten is dit niet problematisch, wel als de middelen schaarser beginnen te worden;
- een algemene opmerking in verschillende interviews is dat er veel wordt gestuurd op kwantiteit en technische aspecten (bijvoorbeeld registratie) maar weinig op kwaliteit. Er wordt daarbij gesteld dat een onthaalbureau volgens alle vooropgestelde indicatoren perfect kan presteren, maar toch kwalitatief slecht kan werken. Dit hangt samen met de conclusie die we in vorige evaluatie maakten: de gedefinieerde resultaten zijn maar deels gerelateerd aan de te bereiken doelstellingen van het inburgeringsbeleid. Een lacune is daarbij het ontbreken van eindtermen na de cursus MO en bij het behalen van het attest. In dit opzicht kampen de onthaalbureaus met een ‘accountability’ probleem, niemand kan aangeven wat de onthaalbureaus nu juist bijdragen tot de doelstelling van het beleid: namelijk de ‘inburgering’ van de nieuwkomer.

Naast het ‘wat’ of het sturingsinstrumentarium is ook van belang ‘hoe’ wordt gestuurd. Een vrij algemene opmerking vanuit verschillende onthaalbureaus is dat men centraal te snel regels en veranderingen wil implementeren zonder goed de consequenties op praktisch en registratietechnisch gebied in te schatten. Recente voorbeelden zijn het boetebesluit dat werd ingevoerd zonder dat het registratiesysteem tijdig was aangepast, het protocol met de OCMW’s waar nog heel wat elementen niet waren uitgewerkt/doordacht bij de voorstelling aan de OCMW’s, ... Tot slot wordt gesteld dat er de voorbije jaren veel is gewijzigd in het beleid en er op de werkvloer weerstand tegen verandering aan het groeien is. Er wordt in enkele OB’s dan ook gepleit om hen nu de kans te geven alle veranderingen te implementeren en te focussen op kwaliteitsverbetering

### 1.3 HVN

Ook in de interviews met de Huizen van het Nederlands stonden we stil bij de sturing op macroniveau. Hieruit kunnen drie grote aandachtspunten worden gedestilleerd:

- het ontbreken van centrale richtlijnen met betrekking tot de niveautesten (cf. supra);
- de krappe financiering. Alle Huizen stellen dat de financiering te krap is. Dit leidt tot een differentiële werkdruk tussen HVN en OB. In dit kader werd gemeld dat dit voor werknemers op eenzelfde locatie soms tot wat wrevel kan leiden. Daarnaast worden ook kritische opmerkingen geplaatst bij de wijze waarop de financiering is vormgegeven. Het totale financieringsbedrag blijft immers jaarlijks gelijk en wordt verdeeld naargelang de prestaties van de huizen. Dit impliceert dat een HVN beter kan presteren in een bepaald jaar, maar toch minder kan gefinancierd worden als een ander HVN nóg beter presteert. Dit systeem werkt weinig motiverend;
- tot slot wordt gewezen op de complexe bestuurlijke constellatie waarbij het kabinet bevoegd voor inburgering financiert, maar de bevoegde administratie onderwijs is. Dit is volgens enkele respondenten weinig overzichtelijk en efficiënt naar afstemming.

## 2. Matrix als registratie instrument

Een belangrijk instrument in de sturing van de onthaalbureaus is Matrix. Matrix wordt immers niet enkel gebruikt als een cliëntvolgsysteem maar ook als registratiesysteem op basis waarvan het beleid wordt gemonitord. Door het agentschap binnenlands bestuur werd aangegeven dat heel wat waarden in het systeem niet of niet adequaat zijn ingevuld. Dit bleek ook uit onze analyses: heel wat op het eerste zicht vrij evidente en makkelijk in te vullen variabelen (zoals oudkomer en nieuwkomer) bleken heel wat ontbrekende waarden te bevatten. Daarom gingen we zowel op het managementniveau als op consulentenniveau op zoek naar de oorzaken van deze niet altijd even adequate registratie.

Aan de trajectbegeleiders vroegen we wat mogelijke oorzaken zijn voor een minder goede registratie. We zetten de verschillende redenen op een rijtje:

- heel wat trajectbegeleiders geven aan dat het systeem (bij momenten) te traag werkt. Dit heeft twee gevolgen:
  - het minimale wordt ingevuld en heel wat velden krijgen aldus een waarde 'missing';
  - sommige consulenten doen de registratie op papier en vergeten deze dan vaak later aan te vullen in Matrix.
- door heel wat trajectbegeleiders werd aangegeven dat het niet altijd duidelijk is waarom men moet registreren en waarvoor de gegevens gebruikt worden. Een

veelgehoorde uitspraak in dit kader is: 'waarom moeten ze dat 'in Brussel' weten'. In dit kader is men niet altijd even gemotiveerd om te registreren. Enkele consultants gaven aan dat ze weigeren te registreren als ze niet weten welke finaliteit bepaalde velden hebben, een voorbeeld in dit kader is het veld 'ben je bereid mee te werken aan een 'inburgeringsonderzoek'. Recent blijken er heel wat vragen te zijn rond het boetebesluit. Heel wat trajectbegeleiders vragen zich af of hun registratie tot boetes leidt en zijn daarom huiverig om te registreren. In dit kader blijkt dus het belang van een beter communicatie;

- de meer algemene opmerking met betrekking tot de te snelle implementatie van beleidsmaatregelen geldt ook specifiek voor Matrix. Ten eerste werkt het wijzigingen van het beleid zonder dat Matrix wordt aangepast, fouten in de hand. Als voorbeeld wordt het boetebesluit aangehaald. Ten tweede blijken nieuwe releases van Matrix niet altijd met een nieuw codeboek gepaard te gaan. Het codeboek wordt dan later ter beschikking gesteld. Dit zorgt voor fouten;
- er zijn zoveel wijzigingen in het systeem dat het niet altijd perfect is bij te houden;
- tot slot wordt ook de vraag gesteld waarom enkel maar variabelen worden bijgevoegd in het systeem, kunnen er ook niet enkele variabelen geschrapt worden om het systeem eenvoudiger te maken?

De oorzaken van het al dan niet adequaat registreren kunnen niet enkel bij de trajectbegeleider worden gelegd. Op meso- of organisatieniveau kan hij/zij immers ondersteund worden. Daarnaast kan op organisatieniveau ook controle gebeuren over de correcte invoering in Matrix. In de onthaalbureaus zien we in dit kader twee uitvoeringsmodaliteiten:

- er is vanuit het mesoniveau geen controle op de correctheid van de registratie. Dit betekent dat dit de volledige verantwoordelijkheid is van de trajectbegeleider. Volgens enkele respondenten kan dit de soms minder adequate registratie ten dele verklaren: heel wat trajectbegeleiders hebben immers een hekel aan registratie, als er geen controle op is, bestaat de kans dat dit minder adequaat wordt gedaan;
- in een tweede model is er controle op de registratie door al dan niet specifiek aangestelde 'Matrixverantwoordelijken'. Zij trekken dan onder meer lijsten voor fouten en geven deze ter correctie door aan de trajectbegeleiders. In enkele onthaalbureaus is deze functie recent ingevoerd. Het is duidelijk dat dit model de correcte registratie in de hand zal werken.

Positief is wel de invoering van een 'idiot proof' systeem voor bepaalde variabelen, zo kan men pas inschrijven in MO als iemand een contract heeft, moet je recht of plicht invullen voor je een contract kan tekenen, ... Deze wijzigingen in het systeem worden positief onthaald.



## HOOFDSTUK 7

### SAMENVATTING EN CONCLUSIES

#### 1. Onderzoekssituering

Vlaanderen ontvangt jaarlijks meer dan 20 000 nieuwkomers. Sinds het inburgeringsdecreet van 2004 biedt de Vlaamse overheid aan nieuwkomers die via legale immigratie ons land binnenstromen een aangepast onthaal. Dit bestaat uit een vormingsprogramma met drie componenten: maatschappelijke oriëntatie, loopbaanoriëntatie en Nederlandse taallessen, ondersteund door trajectbegeleiding. Ook oudkomers komen sinds 2007 in aanmerking voor dit aanbod.

De uitvoering van het beleid is in handen van verschillende actoren met telkens hun organisatorische eigenheid en bevoegde aansturende overheid: onthaalbureaus, Huizen van het Nederlands, aanbodsverstrekkers Nederlands, gemeenten, VDAB en recent ook OCMW's. Kernvraag voor deze procesevaluatie is dan ook in welke mate de verschillende uitvoerders van het inburgeringsbeleid er samen in slagen de doelstellingen van het beleid te realiseren (effectiviteit) en of ze dit op een efficiënte wijze doen. Effectiviteit definiëren we daarbij op een enge wijze, namelijk het behalen van een inburgeringsattest. Het gaat dus om de mate waarin de formele doelstelling van het beleid wordt bereikt. De vraag naar de mate waarin de inburgeraar ook daadwerkelijk is 'ingeburgerd' wordt behandeld in de impactevaluatie (zie Lamberts & Pauwels, 2010).

De focus in de evaluatie lag voornamelijk op de efficiëntievraag of de wijze waarop de processen worden vormgegeven om de doelstellingen van het beleid te realiseren. Volgende algemene vragen stonden centraal:

- In welke mate is het inburgeringsbeleid *effectief* in termen van bereik, ondertekende contracten en behaalde attesten?
- Is de flow van het inburgeringstraject *efficiënt* vormgegeven? Welke knelpunten kunnen hierbij eventueel worden gedetecteerd? Zijn deze gesitueerd in het beleidskader, de samenwerking tussen de uitvoerende organisaties of binnen de uitvoerende organisatie zelf? Welke impact hebben deze knelpunten op de effectiviteit van het beleid?

- Op welke wijze worden de decreetswijzigingen (2007) geïmplementeerd in de uitvoeringspraktijk? Welke impact hebben ze op de werking van zowel de individuele uitvoeringsorganisaties als het samenwerkingsverband?

De efficiëntie en effectiviteit van het beleid werd een eerste keer door het HIVA geëvalueerd in de periode 2005-2006. In deze evaluatie hanteren we in grote lijnen de visie en methodiek die we bij de vorige evaluatie hanteerden (zie De Cuyper & Wets, 2007). Dit laat ons toe om verder te bouwen op bestaande kennis en om evoluties te schetsen. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, maakten we concreet gebruik van een combinatie van semigestructureerde interviews, case-studies en de analyse van monitoringsdata. De evaluatie en resultaten van vorige evaluatie worden als referentie- en ijkpunt gehanteerd.

## **2. Inburgering: kerncijfers**

In de tabel werden de kerncijfers met betrekking tot de efficiëntie en effectiviteit van het beleid samengebracht. Daarbij is telkens de vergelijking gemaakt met de kerncijfers uit vorige evaluatie.

**Tabel 7.1** Kernindicatoren efficiëntie en effectiviteit inburgering

	2005	2007	Bron
<i>Bereik van het beleid</i>			
- Ratio aanmeldingen/doelgroep <sup>1</sup>	46,7%	53,7%	CEVI & foto KBI
- Aanmeldingen naar doelgroep			Foto KBI
- oudkomers	11 265	1 893	
- nieuwkomers	-	13 857	
<i>Effectiviteit van de flow<sup>3</sup></i>			
- Aanmelding – contract	67,1%	76,7%	Cohorte KBI <sup>2</sup>
- Recht	60,3%	56,7%	
- Plicht	77,3%	89,6%	
- Contract – attest	64,6%	64,0%	
- Recht	62,2%	55,9%	
- Plicht	67,1%	67,7%	
- Aanmelding - attest	49,1%	49,7%	
- Recht	47,4%	31,5%	
- Plicht	52,1%	61,5%	
<i>Duur traject</i>	7,1 maand	8,3 maand	Cohorte KBI
<i>Efficiëntie traject naar werk</i>			
- Hoofdperspectief professioneel of werkt	63,8%	51,4%	Foto KBI
- % advies uitgebreide LO	73,2%	59,0%	Foto VDAB
- Advies LO - doorstroom LO	43,6%	50,8%	Cohorte VDAB <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Enkel Vlaanderen.

<sup>2</sup> Cohorte KBI en VDAB. Voor het berekenen van de effectiviteit hebben we gebruik gemaakt van cohortes: dit betekent dat we voor alle personen die zich hebben aangemeld in 2005 respectievelijk 2007 zijn nagegaan wat hun toestand was in februari 2009 (cohort KBI) of juni 2009 (cohort VDAB).

<sup>3</sup> Om de vergelijkbaarheid tussen de verschillende jaren te garanderen, betreft het enkel nieuwkomers.

### 3. Onderzoeksbevindingen en aanbevelingen

#### 3.1 Bereik nieuwkomers meer sluitend, bereik oudkomers beperkt

Vanaf 2007 verruimde de scope van het inburgeringsbeleid sterk. Niet enkel nieuwkomers, maar ook oudkomers werden immers doelgroep van het beleid. Daarnaast werd een veel ruimere groep verplicht een traject te volgen. Dit ging gepaard met een stijging van het aantal aanmeldingen op het onthaalbureau van 11 265 inburgeraars in 2005, over 16 738 in 2007 tot 20 411 in 2008.

De stijging van het aantal aanmeldingen is deels te wijten aan de instroom van oudkomers. Met 1 893 oudkomers in 2007 en 3 997 in 2008 blijft dit volume echter vrij beperkt. Dit wekt geen verwondering. Voor de toeleiding is men immers sterk afhankelijk van partnerorganisaties. Het decreet met betrekking tot oudkomers bleef echter lang dode letter: met de OCMW's kwam er pas twee jaar na inwerkingtreding van het nieuwe decreet een samenwerkingsprotocol, voor ouders met schoolgaande kinderen werden nog geen concrete acties ondernomen, ... Ook mét centraal opgelegde samenwerkingsprotocollen is de toeleiding niet evident. Met VDAB bestaat sinds 2007 een samenwerkingsakkoord. Met maximaal 207 en 518 doorverwijzingen in respectievelijk 2007 en 2008 blijft het aantal doorverwijzingen echter beperkt. De oorzaak ligt in het feit dat het niet evident is om de nood aan inburgering in te schatten voor organisaties met een andere kernactiviteit. Een belangrijk knelpunt is dan ook het gebrek aan een instrument om de nood aan inburgering in te schatten. In dit opzicht vermoeden we dat ook de doorverwijzingen vanuit de OCMW's eerder beperkt zullen zijn. Meer fundamenteel wordt de vraag gesteld of er eigenlijk wel een behoefte bestaat bij oudkomers aan inburgering.

Een tweede verklaring voor het groter aantal aanmeldingen in het onthaalbureau is het feit dat de onthaalbureaus hun doelpubliek beter bereiken: het gemiddelde netto bereik in Vlaanderen is gestegen van 46,7% in 2005 over 53,7% in 2007 tot 56,7% in 2008. Concreet betekent dit dus dat 56,7% van de potentiële doelgroep zich in 2008 is komen aanmelden. Verschillende factoren spelen een rol in dit hoger bereik. Op organisatorisch vlak heeft vooral de brede invoering van een centrale intake en de verbeterde samenwerking met het HVN voor een belangrijke meerwaarde gezorgd. De modaliteiten in de vormgeving van het één loket en de doorverwijzingsafspraken blijken daarbij een belangrijke verklarende factor te zijn voor de verschillen in bereik tussen de regio's. Ook de invoering van de verplichting en vooral het decreet volwassenenonderwijs waarbij vrijstelling van inschrijvingsgeld werd verleend voor inburgeraars die een inburgeringscontract ondertekenen, bleek een niet onaanzienlijke impact te hebben: voor educatief consulenten van het HVN bleek dit een belangrijk geheugensteuntje te zijn om inburgeraars door te verwijzen naar het OB, voor de inburgeraars was dit een reden om naar het aanbod van het OB te gaan luisteren. Ook de bredere bekendheid van inburgering wordt aangehaald als verklarende factor voor het grotere bereik.

#### *Aanbevelingen*

- Het beleid zette de voorbije jaren zwaar in op het bereiken van oudkomers. Dit met beperkt succes. Vooraleer verder in te zetten op oudkomers lijkt het aangewezen na te gaan of er wel behoefte is bij deze doelgroep aan inburgering en/of maatschappelijke oriëntatie.



- Oudkomers zijn in tegenstelling tot nieuwkomers niet op centraal bijgehouden lijsten terug te vinden. Voor de toeleiding zijn onthaalbureaus dan ook afhankelijk van partnerorganisaties. In dit kader:
  - ontwikkel een eenvoudig screeningsinstrument die de nood aan inburgering bepaalt of de nood aan verdere screening detecteert;
  - sensibiliseer en overtuig uitvoerende medewerkers in de partnerorganisaties van het nut en de meerwaarde van inburgering. Een screeningsinstrument an sich is onvoldoende. Contactambtenaren hebben immers vaak heel wat discretionaire ruimte en zullen pas doorverwijzen als ze vinden dat het aanbod ook nuttig en noodzakelijk is voor hun klanten.
- Het nettobereik van nieuwkomers varieert tussen de 37,4 en 74,6% naargelang het onthaalbureau. Om tot een hoger bereik te komen, is het noodzakelijk dat enkele onthaalbureaus sterker investeren in de samenwerking met het HVN. Het ter beschikking stellen van eenvoudige doorverwijzingsschema's lijkt hierbij het minimum. Op centraal niveau kan hierbij ondersteunend worden gewerkt.
- Als het vergroten van het bereik van nieuwkomers en oudkomers een prioriteit is, kan een veralgemeende invoering van het 'model Gent-Limburg' waarbij een persoon die zich aanmeldt niet rechtstreeks naar het HVN kan en dus altijd via het OB moet, worden overwogen.
- Een specifiek knelpunt zijn volmigranten die zich komen aanmelden op het OB, maar nog geen verblijf van drie maanden hebben. Deze personen worden doelgroep maar kunnen nog geen contract tekenen bij het OB en dus ook geen vrijstelling inschrijvingsgeld bekomen. Deze groep blijkt men moeilijk terug op het onthaalbureau te krijgen. De vrijstelling inschrijvingsgeld alsnog verlenen, ook al zijn ze al met hun cursus Nederlands begonnen, kan een manier zijn om deze groep terug naar het OB toe te leiden.

### 3.2 Verbeterde samenwerking leidt tot betere afstemming flow en aanbod

Het inburgeringsbeleid is een beleid dat in coproductie wordt vormgegeven door verschillende actoren. Een goede samenwerking is dan ook noodzakelijk voor een vlotte schakeling en afstemming tussen de verschillende trajectonderdelen.

In de evaluatie van 2005-2006 concludeerden we dat er weinig afstemming was tussen de NT2 aanbodsverstrekkers. In enkele regio's was er ook een zekere weerstand tegen de regierol die het HVN diende op te nemen. Anno 2009 is er in elke regio NT2 overleg, waar het NT2 aanbod en de afstemming van het aanbod tussen de verschillende scholen wordt besproken. Daarbij wordt gesteld dat de regierol van het Huis wordt erkend en het Huis duidelijk aan credibiliteit heeft gewonnen. Dit heeft een betere spreiding van les- en instapmomenten tot gevolg. Dit neemt niet weg dat er toch knelpunten blijven bestaan zoals het beperkt aantal instapmomenten in landelijke gebieden met weinig aanbod.

Deze verbeterde samenwerking en afstemming heeft ook zijn impact op de flow: zo is er quasi overal een centrale intake ingevoerd en is het HVN goed op de hoogte van het aanbod van de CVO's zodat de doorverwijzing van de inburgeraar gericht kan verlopen. In de helft van de regio's is er sprake van een sterk geïntegreerde samenwerking: het HVN schrijft rechtstreeks in bij de CVO's. Met de CBE's loopt de doorverwijzing minder vlot. In dit kader kunnen we stellen dat de sterkste groepen het meest laagdrempelig worden geholpen en een ruime keuze qua aanbod hebben, de zwakste groepen die het meest nood hebben op een goede dienstverlening kunnen daar het minst aanspraak op maken.

De samenwerking op mesoniveau tussen de Huizen en de onthaalbureaus laten een gemengd beeld zien naargelang de regio. Algemeen stellen de huizen dat het niet altijd evident is om een middenweg te vinden tussen de inburgeringslogica en de 'onderwijs - NT2' logica. Het feit dat in enkele regio's de onthaalbureaus zelden aanwezig zijn op het NT2 overleg en de RVB van het HVN bevordert het wederzijds begrip niet. Het heeft bovendien ook consequenties voor de operationele werking. Eerder wezen we al op het gebrek aan een leidraad bij de doorverwijzing HVN-OB, ook de afstemming met betrekking tot de permanenties in de loketten en van het aanbod MO-NT2 verloopt in deze regio's minder vlot omdat het HVN niet altijd op de hoogte is van het aanbod MO. Dit heeft tot gevolg dat inburgeraars soms uit hun cursus Nederlands worden gehaald. Een belangrijk knelpunt is daarnaast ook het gebrek aan continuïteit van de personeelsbezetting, zodat het HVN niet altijd aanspreekpunten heeft.

Waar het HVN, de aanbodsverstrekkers en de onthaalbureaus via de RVB en het NT2 overleg structurele overlegmomenten hebben op het mesoniveau, is dit niet het geval tussen het onthaalbureau en VDAB. In enkele regio's is op mesoniveau op structurele basis overleg ingebouwd, in andere regio's probeert men dan weer (half)jaarlijkse meetings te organiseren tussen consulenten. Dit leidde in deze regio's tot een verbeterde samenwerking. Toch zijn er nog enkele knelpunten. De situatie waarbij OB's met verschillende aanspreekpunten per provincie moeten overleggen, wordt als weinig bevorderend voor de samenwerking beschouwd. Voor de onthaalbureaus is het niet altijd duidelijk wat nu juist het mandaat is van de provinciaal verantwoordelijken en de aanspreekpunten per AMB regio. Door de VDAB aanspreekpunten wordt dan weer gewezen op het gebrek aan continuïteit in de personeelsbezetting bij het onthaalbureau. De verbeterde samenwerking op mesoniveau biedt daarnaast geen garanties voor het microniveau, waar in bepaalde regio's nog altijd een zeker wantrouwen heerst.

#### *Aanbevelingen*

- Een geïntegreerd samenwerkingsverband HVN-aanbodsverstrekkers heeft vele voordelen: beter zicht op wie waar zit, zicht op het aanbod... Versterk

daarom de regierol van het HVN door ze de bevoegdheid te geven in elke regio de inschrijvingen bij de aanbodsverstrekkers te verzorgen.

- Door heel wat respondenten bij het HVN en VDAB werd gewezen op het gebrek aan continuïteit in de personeelsbezetting bij het onthaalbureau als belemmerende factor in de samenwerking. Doe daarom een onderzoek naar het personeelsverloop binnen de sector en koppel hier desgevallend acties aan.
- Sensibiliseer de onthaalbureaus met betrekking tot het belang van samenwerking met de HVN op mesoniveau.
- Organiseer minimum jaarlijks een regionale of provinciale trefdag. Het kan de samenwerking tussen de verschillende actoren op microniveau bevorderen.

### 3.3 Screening en trajectbepaling

De trajectbepaling vindt plaats op basis van de intakes in het onthaalbureau, het huis van het Nederlands en mogelijk VDAB.

De samenwerking met het HVN met betrekking tot de screening verloopt in de meeste regio's vlot. De één loketfunctie die werd vooropgesteld in het decreet, werd in de steden ingevuld als het fysiek samenbrengen van de partners inclusief een front office. In de provinciale onthaalbureaus zijn de in de antennes de permanenties op elkaar afgestemd, in de loketten hangt dit af van het overleg en de afstemming op het mesoniveau. De eigenlijke samenwerking met betrekking tot het doorverwijzen van inburgeraars vanuit het OB verloopt overal vlot. Ook de doorverwijzing vanuit het HVN naar de scholen is sterk verbeterd.

Door het verminderd aantal doorverwijzingen en de 'no show' opteerde VDAB steeds meer voor een virtueel één loket. De samenwerking verloopt hier vrij vlot. Ook al blijft de 'no show' in enkele regio's aanzienlijk. Dit wordt minder geproblematiseerd omdat het afsprakenkader nu duidelijk is en het OB zijn regierol beter opneemt. Opvallend is wel dat de plaats van de VDAB screening is verschoven tijdens of na MO of zelfs na NT2. Het opzet is op deze wijze uitval te vermijden. Bij de screening zelf blijven heel wat vragen bestaan. De perceptie leeft dat VDAB vooral toeleidt naar het eigen aanbod. Meer fundamenteel is de vraag naar de neutraliteit: VDAB is expert en regisseur maar ook actor met een eigen aanbod. Daarnaast worden ook vragen gesteld bij de diepgang van de VDAB screening.

Op basis van de screenings stelt de trajectbegeleider een programma samen. Een knelpunt blijft de doelgerichtheid van het programma: er wordt geen plan afgesloten in functie van de doelstellingen van de inburgeraar, de focus blijft in de meeste onthaalbureaus op het primaire traject liggen. Enkele onthaalbureaus trachten de shift te maken om een meer vraaggerichte benadering voor te staan anderen dan weer niet. Achterliggend blijkt een duidelijk verschil in visie tussen de onthaalbureaus op trajectbegeleiding: sommigen vertrekken eerder vanuit een aanbodsgesichte benadering, anderen vanuit een meer vraaggerichte benadering.

In de praktijk zijn de verschillen echter maar beperkt zichtbaar omdat men nu pas de bijhorende methodieken aan het implementeren is.

#### *Aanbevelingen*

- Om de nodige diepgang in de VDAB screening in te brengen en de belangen van de inburgeraar te bewaken, lijkt een co-screening VDAB – OB aangewezen waar mogelijk. Het bevordert ook de communicatie en samenwerking tussen de verschillende contactambtenaren.
- Het project analfabeten in Antwerpen is een voorbeeld van hoe wél doelgericht en geïntegreerd kan gewerkt worden: vanaf het begin van het traject staat duidelijk vast waar men naar toewerkt, ook het trajectverloop is vanaf de start duidelijk, de inburgeraar weet perfect wat hij kan verwachten bovendien lopen primair en secundair traject naadloos in elkaar over. De uitval in deze trajecten is klein. Onderzoek dan ook of elementen uit deze benadering niet kunnen overgebracht worden naar de reguliere werking.

### **3.4 Flow en aanbod voor inburgeraars met een ‘professioneel perspectief’**

Inburgeraars die aangeven te willen werken, worden doorverwezen naar VDAB voor een screening op arbeidsmarktrijsheid. Opvallend is dat het aantal screenings bij VDAB is gedaald in verhouding met het aantal afgesloten contracten bij het onthaalbureau: in 2005 ging meer dan de helft van de inburgeraars op screening bij VDAB, in 2008 is dit geen kwart meer. Een eerste oorzaak is het feit dat meer inburgeraars blijken te werken, daarnaast lijkt een belangrijke shift te hebben plaatsgevonden met betrekking tot de plaats en de rol van VDAB in het traject: in 2005 werd iemand die wilde werken automatisch doorgestuurd naar VDAB, nu wordt VDAB vaak als één van de mogelijke opties gezien. In dit opzicht neemt de trajectbegeleider van het onthaalbureau de eigenlijke rol van VDAB over en wordt ook regisseur wat werk betreft. Knelpunten in dit kader zijn dat de trajectbegeleiders niet altijd voldoende arbeidsmarktexpertise hebben om gericht door te verwijzen. Daarnaast zijn de inburgeraars ook niet ingeschreven bij VDAB waardoor ze mogelijk een passend aanbod mislopen.

Door de verminderde doorverwijzingen blijkt het moeilijk voor VDAB om groepen loopbaanoriëntatie vol te krijgen. De trajecten in de provinciale gebieden zijn dan ook niet altijd naadloos. Zeker voor inburgeraars die snel aan de slag willen zijn de doorlooptijden vaak te lang. Dit wordt in de hand gewerkt door de indeling in AMB regio's die soms maar een beperkt gebied en doelpubliek beslaan.

Het aanbod voor inburgeraars die wensen te werken is daarnaast beperkt. Er is amper aanbod voor analfabeten en hooggeschoolden. Ook voor personen die op korte termijn werk zoeken is er weinig aanbod en zeker niet voor de groep die op langere termijn een andere job ambiëren.

De flexibele trajecten voor werkenden blijken tot slot hun doel voorbij te schieten. Ze blijken ten eerste niet compatibel met de MO methodiek, bovendien zijn er geen minimumpercentages van aanwezigheid gedefinieerd. Positief is wel dat de meeste onthaalbureaus hier een oplossing hebben voorzien door een verkorte weekendcursus MO te organiseren.

#### *Aanbevelingen*

- Ook al prefereren inburgeraars om zelf werk te zoeken, toch lijkt een inschrijving bij VDAB minimaal aangewezen. Als deze personen zich na verloop van tijd bedenken en zich toch in de werkwinkel gaan inschrijven, komen ze op deze wijze bij een inwerkingsconsulent terecht. In het andere geval bestaat de kans dat ze in de reguliere werking belanden. Verplicht dan ook de onthaalbureaus om een basisdossier bij VDAB aan te maken voor personen met een professioneel perspectief.
- Ontwikkel een specifieke cursus MO voor werkenden. Integreer daarbij elementen uit de VDAB cursus loopbaanoriëntatie, zodat inburgeraars ook eventuele loopbaandoelen op langere termijn kunnen stellen.
- Aanvullend kan een specifiek aanbod loopbaanbegeleiding worden ontwikkeld voor inburgeraars met doelstellingen op langere termijn. Zij kunnen immers niet meer terecht bij de VDAB werkzoekendenwerking.
- Een belangrijk knelpunt is dat in provinciale gebieden de instroom te klein is om een naadloos traject te voorzien:
  - een schaalvergroting dringt zich op bij VDAB om voldoende instapmomenten LO te kunnen voorzien. In dit opzicht lijkt het aangewezen om de organisatie en planning van de cursussen LO op provinciaal niveau te laten plaatsvinden;
  - een schaalvergroting betekent waarschijnlijk een verdere verplaatsing voor de inburgeraars. Daarnaast blijkt de duur van de cursus sommige inburgeraars af te schrikken. De praktijk waarbij de cursus in één week wordt afgerond, lijkt hier een oplossing te kunnen bieden;
  - meer fundamenteel kan de vraag gesteld worden in welke mate LO wel in het primair traject thuishoort (cf. infra).

### **3.5 OB als regisseur: betere opvolging en doorgeleiding**

Het onthaalbureau is regisseur van het primaire traject. Dit impliceert dat ze instaan voor de trajectbepaling, doorgeleiding, opvolging en individuele begeleiding op maat.

Wat de doorgeleiding naar de cursus MO betreft, hebben de onthaalbureaus actief werk gemaakt van de toeleiding en opvolging van kandidaten. Deze inspanningen blijken vruchten af te werpen: 80% van de inburgeraars die een contract hebben ondertekend in 2007 namen regelmatig deel aan de cursus. De

aandacht voor MO is niet onlogisch gezien de participatie aan MO een belangrijke parameter is in de financiering van de onthaalbureaus.

De doorgeleiding naar het NT2 aanbod blijkt minder evident omdat in de helft van de regio's geen exact zicht bestaat op welke inburgeraar precies in welke school is ingeschreven. Ook de opvolging of een inburgeraar is gestart is niet evident. In enkele regio's duurde het een aantal maanden voor de trajectbegeleider wist of iemand al dan niet met zijn cursus is gestart. Op deze wijze is het voor de trajectbegeleider onmogelijk actie te ondernemen voor niet-starters.

Door VDAB wordt globaal gesteld dat de doorgeleiding van het onthaalbureau is verbeterd: de rollen zijn duidelijk en het OB neemt zijn verantwoordelijkheid. Dit neemt niet weg dat de uitval amper daalde: in 2005 participeerde 43,6% van de inburgeraars die op de VDAB screening een advies LO kreeg ook daadwerkelijk aan de cursus LO, in 2007 was dit 50,8%.

Een knelpunt in vorige evaluatie was de weinig systematische opvolging door het onthaalbureau. Heel wat onthaalbureaus hebben naar analogie van BON werk gemaakt van het systematiseren van de opvolging, velen zitten echter nog maar in de implementatiefase. Bovendien is de implementatie niet evident: nogal wat trajectbegeleiders blijken concrete tools te ontberen om de opvolging vorm te geven. Daarnaast zou de uitwisseling met de scholen kunnen bijdragen tot een betere opvolging van de inburgeraars. Het knelpunt is hier dat de frequentie van de uitwisseling van afwezigheden voldoende is om te bepalen of iemand al dan niet regelmatig heeft deelgenomen, maar vaak onvoldoende om preventief te kunnen optreden. Niet enkel de aanbodsverstrekkers zijn echter de oorzaak van een niet altijd even adequate opvolging bij uitval: ook de bereidheid tot het ondernemen van actie is sterk verschillend tussen de onthaalbureaus: het continuüm varieert tussen direct telefoneren bij de melding van uitval tot het nagaan na de cursus Nederland of iemand al dan niet regelmatig heeft deelgenomen. Ook hier ligt een verschillende visie aan de basis: enkele trajectbegeleiders stelden dat de inburgeraar al tijdens zijn primaire traject zelfredzaam moest zijn, anderen vonden van niet.

#### *Aanbevelingen*

- Het ontwikkelen van een opvolgingssystematiek is een positieve zaak. Dit moet echter gepaard gaan met zowel handvatten (wat moet in welk gesprek worden besproken) als het aanleren van vaardigheden inzake gesprekstechnieken, het opsporen van belemmeringen, ...
- Als er uitval plaatsvindt, is snel reageren belangrijk. Het vormt de basis voor gerichte vervolgacties. Belangrijk is hier een adequate informatievoorziening. Vooral bij de cursus Nederlands ligt dit nog altijd moeilijk. De vooropgestelde uitwisseling van twee keer per week, wordt maar in enkele regio's gerealiseerd. De huidige frequentie van informatie uitwisseling met de aanbods-

verstrekkers voldoet in de meeste regio's nog niet voor een snelle en gerichte opvolging van uitval. De oorzaak ligt niet enkel bij het cliëntvolgsysteem maar evenzeer bij diegenen die moeten registreren. Een performant cliëntvolgsysteem kan hier een oplossing bieden. Binnen dit systeem zou de frequentie van gegevensuitwisseling kunnen gedifferentieerd worden naargelang de intensiteit van de cursus. Voor een cursus met één lesmoment per week zou een tweewekelijkse gegevensoverdracht bijvoorbeeld kunnen volstaan.

- Tussen de regio's blijken er grote verschillen te zijn in zowel het tijdig doorgeven van afwezigheden als in de actie die de trajectbegeleider onderneemt. Sinds het boetebesluit van maart 2009 maken inburgeraars kans op reële sancties bij onregelmatige deelname. De verschillende uitvoeringspraktijken impliceren dat de inburgeraar naargelang de regio waarin hij terechtkomt meer of minder kans zal maken op een sanctie. Vooral de zwakste groepen zullen hier het slachtoffer van zijn. Een betere stroomlijning van de werking, maar ook de visie van de verschillende onthaalbureaus lijkt in dit opzicht noodzakelijk.

### 3.6 Participatie verhoogt, de uitval blijft gelijk

Een belangrijk knelpunt in vorige evaluatie was de grote uitval tijdens het traject. Vanuit het macroniveau werden heel wat inspanningen gedaan om de participatie te verhogen en de uitval te verminderen: meer bepaald zijn er de verplichting, de vrijstelling inschrijvingsgeld NT2 en het aanbod voor werkenden. Ook op mesoniveau is de regie sterker geworden en de samenwerking beter.

De beleidsmaatregelen hebben gezorgd voor een grotere participatie aan inburgering. In 2005 tekende 67% van de aangemelde nieuwkomers een contract, in 2007 was dit 76,7%. De verplichting bleek daarbij effectief, zonder dat er een sanctie was aan verbonden: 89,6% van de verplichte inburgeraars tekenden immers een contract. Voor de rechthebbenden is er een grote variatie naar participatie tussen de onthaalbureaus: blijkbaar weten enkele onthaalbureaus rechthebbenden beter te overtuigen dan anderen. Er wordt wel opgemerkt dat het met het nieuw boetebesluit moeilijker wordt om rechthebbenden te overtuigen in te stappen. Een pervers effect van administratieve boetes zou dus kunnen zijn dat rechthebbenden niet langer participeren aan het inburgeringsprogramma.

De beleidsmaatregelen zorgden wel voor een grotere participatie, maar niet voor een hogere effectiviteit: 35% van diegenen die een contract ondertekenden behaalden hun attest niet, in 2005 was dit eveneens 35%. Een verklaring voor het constant blijven van de uitval ondanks de grotere efficiëntie is de goede economische conjunctuur in 2007. Daarnaast is het opvallend dat de uitval van de verplichten constant blijft, maar dat de uitval van rechthebbenden in 2007 duidelijk is gestegen. Een mogelijke reden is het feit dat personen die Nederlands

wensten te volgen een contract tekenden om zo hun vrijstelling inschrijvingsgeld te bekomen, zonder daarbij de intentie te hebben het traject te volgen.

Het feit dat de uitval hoog blijft, wijst naar onze mening daarnaast op enkele hardnekkige knelpunten:

- de gegevensuitwisseling tussen de verschillende partners staat nog altijd niet op punt;
- de trajecten zijn op enkele uitzonderingen na nog altijd niet doelgericht vormgegeven;
- de naadloosheid van de trajecten blijft een knelpunt, zeker voor loopbaanoriëntatie. VDAB kan de inburgeraars bij screening daarnaast geen perspectief bieden, LO is immers afhankelijk van het behalen van 1.1. De uitval tussen screening blijft dan ook hoog ondanks het feit dat de screening later plaatsvindt en de betere regie door het OB;
- de opvolging van de inburgeraars vanuit het onthaalbureau blijft in heel wat regio's problematisch: de gegevensuitwisseling staat nog altijd niet op punt;
- daarnaast zijn er ook knelpunten bij de nieuwkomers zelfs, vooral kinderopvang en werk blijven een zeer belangrijke reden tot uitval of niet participatie.

#### *Aanbevelingen*

- De onthaalbureaus moeten werk maken van het promoten van hun aanbod om rechthebbenden te overtuigen. Ze dienen de meerwaarde van hun aanbod meer in de verf te zetten. Hiertoe kunnen centraal enkele tools worden uitgewerkt en goede praktijken uitgewisseld.
- Vroegtijdig detecteren en anticiperen op mogelijke perverse effecten van de administratieve boetes op de participatie van rechthebbenden lijkt noodzakelijk.
- Een knelpunt blijft kinderopvang. Geef de onthaalbureaus dan ook de mogelijkheid om zelf kinderopvang te organiseren tijdens het gehele primair traject.
- In de flow van het traject zitten enkele structurele knelpunten die de uitval mee kunnen verklaren. Op basis van voorgaande suggereren we volgend alternatief traject voor nieuwkomers:
  - *screening* door het onthaalbureau en het HVN. Voor inburgeraars met een professioneel perspectief wordt standaard een inschrijving bij VDAB voorzien, ook voor diegenen die aangeven geen begeleiding van VDAB te wensen. In de provinciale gebieden lijkt het aangewezen om het onthaalbureau het basisdossier bij VDAB te laten aanmaken. Deze inschrijving heeft als voordeel dat men na verloop van tijd aanspraak kan maken op tewerkstellingsbevorderende maatregelen. Daarnaast wordt men gelabeld. Dit betekent dat personen die zich na verloop van tijd bedenken en zich toch in de



werkwinkel gaan inschrijven, bij een inwerkingsconsulent terecht komen. In het andere geval bestaat de kans dat ze in de reguliere werking belanden en dus een minder passend aanbod krijgen;

- *MO*: het huidige aanbod kan behouden blijven maar dan aangevuld met een stuk *LO*. Op dit moment is er een stuk overlap tussen beide door een integratie kan dit weggewerkt worden. Het stuk *LO* zou mogelijk deels door een VDAB consulent kunnen gegeven worden. Hierbij kunnen bijvoorbeeld de verschillende sectoren en zoekkanalen aan bod komen. Voor de personen die zeer snel aan het werk willen, zou mogelijk een beperkte aanvullende module sollicitatietraining kunnen worden voorzien. Het argument dat het stuk rond 'werk' minder van belang is voor de groep met socio-cultureel perspectief gaat gezien onder meer de Vlaamse activeringsdoelstellingen (zie Pact 2020) en de noodzaak de werkzaamheidsgraad te verhogen in het kader van de toenemende vergrijzing, niet op. In dit opzicht lijkt het juist een opportuniteit om potentieel niet-actieven kennis te laten maken met enkele arbeidsmarktgerelateerde thema's. Voor inburgeraars die reeds aan de slag zijn, dient een verkort aanbod op maat te worden ontwikkeld die werkgerelateerde thema's en de prioritaire kennisdomeinen bevat;
- een korte *MO-toets*: voor de inburgeraars die niet slagen wordt een individueel remediëringaanbod voorzien;
- een *co-gesprek* tussen VDAB consulent en trajectbegeleider voor personen met professioneel perspectief. De wensen van de inburgeraar kunnen in rekening gebracht worden en de verschillende mogelijkheden worden er geschetst. De persoonlijke contacten tussen TB en consulent VDAB kunnen de verdere samenwerking in het traject faciliteren;
- *Nederlands*: omdat het pakket loopbaanoriëntatie wegvalt, kan hier eventueel gedacht worden aan een differentiatie in het gewenste niveau Nederlands waarbij hooggeschoolden een niveau 1.2 dienen te halen en laaggeschoolden een niveau 1.1. Er zou ook kunnen worden uitgegaan van een minimum pakket van 240 uur. Hoog- en hoogstgeschoolden dienen een niveau 1.2 te halen, laaggeschoolden een niveau 1.1. Voor analfabeten kan uitgegaan worden van modules binnen 1.1 of een inspanningsverbintenis;
- een tweede *co-gesprek* onder regie van de trajectbegeleider na het Nederlands. In dit gesprek kunnen verschillende personen betrokken worden. Denken we aan de VDAB trajectbegeleider, een educatief consulent en de OCMW assistent. Dit gesprek heeft niet enkel als doel het primaire traject af te sluiten, maar vooral de doorstart te maken naar het secundaire traject;
- *attestering*: om te stimuleren dergelijk co-gesprek te voeren, is het uitreiken van een attest enkel mogelijk na het voeren van het tweede co-gesprek.

In dit model hebben we dus geopteerd om het pakket loopbaanoriëntatie niet langer een plaats te geven in het primaire traject. Ondanks verschillende aanpas-

singen in het traject blijft de uitval immers zeer groot. Dit om een aantal eerder aangehaalde redenen. In dit kader is het opvallend dat men in de praktijk vaak al spreekt over het 'secundaire traject' als men het over loopbaanoriëntatie heeft. In dit opzicht lijkt het verschuiven van het pakket loopbaanoriëntatie naar het secundair traject het bestendigen van bestaande praktijken. Inhoudelijk zou dit een vrij korte module kunnen zijn waarbij de individuele oriëntatie van de inburgeraar centraal staat.

### 3.7 Aansturing en registratie: beperkte accountability

In vorige evaluatie stelden we dat de onthaalbureaus kampen met een 'accountability' probleem. Dit is nog steeds het geval. Dit knelpunt situeert zich op twee domeinen. Ten eerste kan niemand aangeven wat de onthaalbureaus nu juist bijdragen tot de doelstelling van het beleid: namelijk de 'inburgering' van de nieuwkomer. Een lacune is daarbij het ontbreken van eindtermen na de cursus MO en bij het behalen van het attest. Ten tweede blijken de onthaalbureaus zelf verantwoordelijk voor de registratie van hun output. Daar wordt niet gecontroleerd. Dit is opvallend omdat de financiering in grote mate van die output afhangt. Bij de registratie blijken daarnaast nog altijd interpretatieverschillen te bestaan. Dit betekent dat de financiering niet enkel zal afhangen van de output, maar evenzeer van de wijze waarop die output wordt geregistreerd. De beleidsmonitoring wordt tot slot bemoeilijkt door de niet altijd adequate registratie van de onthaalbureaus.

Wat de VDAB aansturing betreft, kunnen we concluderen dat er een dubbele gap zit in de informatiestroom en sturing van het macro- naar het microniveau. De doorstroom van informatie van centraal naar regionaal niveau blijkt niet altijd even tijdig en frequent plaats te vinden, op regionaal niveau blijkt de vertaling naar de consultants niet altijd evident.

Bij de Huizen blijken vooral de onderfinanciering en het ontbreken van centrale niveautesten de belangrijkste knelpunten in de sturing.

#### *Aanbevelingen*

- Ontwikkel een MO toets: op deze wijze wordt het onthaalbureau afgerekend op het al dan niet goed uitvoeren van zijn kernactiviteit en wint het legitimiteit. Dit impliceert het definiëren van eindtermen en de invoering van (gedeeltelijke) resultaatsfinanciering.
- Voorzie een duidelijke definiëring van de variabelen waarop de financiering van de OB's plaatsvindt en zorg voor een steekproefsgewijze controle van de output van de onthaalbureaus.
- Laat de VDAB coördinatie van inburgering op het provinciale niveau plaatsvinden door vrijgestelde provinciale coördinatoren. Dit heeft als voordeel dat

coördinatoren voltijds kunnen bezig zijn met de materie, de werking meer wordt gestroomlijnd en er een grotere effectiviteit en efficiëntie wordt bekomen door onder meer een schaalvergroting qua aanbod en een betere afstemming met het onthaalbureau.

- Om de registratie in Matrix te verbeteren:
  - voorzie voor zoveel mogelijk variabelen een ‘idiot proof system’;
  - communiceer beter over het waarom bepaalde variabelen moeten geregistreerd worden en de noodzaak van registratie;
  - stimuleer interne controle binnen de onthaalbureaus door financiële sancties te voorzien bij het niet invullen van kernvariabelen;
  - bekijk de variabelen binnen het systeem kritisch en ga na of alle 500+ variabelen noodzakelijk zijn om tot een goede monitoring van het beleid te komen.
- Zorg voor veralgemeende en makkelijk hanteerbare niveaubepalingen NT2. Op dit moment zijn de verschillende niveaus sterk verschillend. Dit bemoeilijkt de afstemming van de verschillende pakketten en ondergraaft de waarde van een bepaald taalniveau (cf. inburgeringscertificaat).



## BIBLIOGRAFIE

- Ben Yakoub J. (2007), *Het inburgeringstraject: een nieuwe burgersopvatting? Een inhoudsanalyse van het Vlaams onthaal- en inburgeringsbeleid*. Niet-gepubliceerde scriptie voor het behalen van de graad van Licentiaat in de Pedagogische Wetenschappen, Universiteit Gent/Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, Gent.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 12 september 2008 betreffende het opleggen van een administratieve geldboete aan rechthebbende en verplichte inburgeraars. Belgisch Staatsblad, 4 december 2008, p. 63 680 e.v.
- Besluit van de Vlaamse regering van 27 juni 2008 tot bepaling van de doelen voor het vormingspakket maatschappelijke oriëntatie binnen het primaire inburgeringstraject.
- Boender W. (2001), 'Multiculturaliteit, burgerschap en Islam in Nederland', in D. Douwes, *Naar een Europese Islam?*, Metz & Schildt, Amsterdam, p. 77-93.
- Cherroud K. (2009), 'Inburgeringsbeleid: een algemene inleiding', *Gids voor sociaal-cultureel en educatief werk*, afl. 56, p. 117-135.
- De Cuyper P. & Wets J. (2007), *Diversiteit in integratie: een evaluatie van de vormgeving, efficiëntie en effectiviteit van het Vlaamse Inburgeringsbeleid*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, p. 116.
- Decreet 28 februari betreffende het Vlaams inburgeringsbeleid, Belgisch Staatsblad, 8 mei 2003, p. 24 937 e.v.
- Decreet van 14 juli 2006 tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, Belgisch Staatsblad, 9 november 2006, p. 59 990 e.v.
- Decreet van 1 februari 2008 tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, Belgisch Staatsblad, 21 februari 2008, p. 10 851 e.v.
- Fermont I. (2004), 'Inburgeringsdecreet in werking: wat verandert er allemaal?', *Administratieve wegwijzer Vreemdelingen Vluchtelingen Migranten*, Nieuwsbrief, nr. 111, Kluwer uitgevers, Mechelen.
- Keulen M. (2004), *Beleidsnota inburgering 2004-2009*, 22 oktober 2004.

- Lamberts M., De Cuyper P., Struyven L., Wets J., Geets J., Timmerman C. & Van den Eede S. (2007), *Evaluatie van de inhoudelijke en financiële aspecten van het Vlaams inburgeringsdecreet: synthese*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, p. 47.
- Lodewyckx I. & Geets J. (2002), 'Integratie en Identiteit, een toepassing op de beleving van de Islam', *Alert*, vol. 28, nr. 5, p. 69-79.
- Ministerieel besluit van 8 juni 2007 houdende de bepaling van de kosten voor de randvoorwaarden om een primair inburgeringstraject te volgen waarvoor het onthaalbureau de jaarlijkse subsidie-enveloppe kan aanwenden.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Inspectie financiën (2005), *Bijzondere audit van de onthaalbureaus*, Brussel.
- Protocol betreffende de afspraken met betrekking tot het primair en secundair inburgeringstraject van inburgeraars met een professioneel perspectief, 24 april 2008.
- Protocol tussen het onthaalbureau en de AMB regio van VDAB betreffende de doorverwijzing van oudkomers naar het onthaalbureau voor het volgen van een primair inburgeringstraject, 1 mei 2007.
- Raes E. (2005), *Verplichte inburgering in Vlaanderen*, niet-gepubliceerde scriptie voor het behalen van de graad van Licentiaat in de Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent/Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Gent, p. 148.
- SERV (2006), *Betreffende het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid*, SERV, 13 maart 2006.
- VMC, *Voorstellen bij het ontwerp van het inburgeringsdecreet 2006*, Overleg onthaalbureaus, Vlaamse Minderhedencentrum, 9 maart 2006.
- Wets J. (2007), *Wat is inburgering in Vlaanderen?* Conceptnota 'inburgering' in het kader van het VIONA-onderzoek 'Evaluatie van de inhoudelijke en financiële aspecten van het Vlaamse inburgeringsdecreet', HIVA-K.U.Leuven, Leuven, p. 33.